UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

TAYSA PACCA FERRAZ DE CAMARGO

A (IN)VIABILIDADE DA SUPRANACIONALIDADE AO NOVO REGIME GLOBAL DE SANÇÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA

Franca
2023

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

TAYSA PACCA FERRAZ DE CAMARGO

A (IN)VIABILIDADE DA SUPRANACIONALIDADE AO NOVO REGIME GLOBAL DE SANÇÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado em Direito da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), vinculado à linha de pesquisa "Cidadania Civil e Política e Sistemas Normativos" e ao projeto de pesquisa "Construindo a nova legitimidade dos blocos regionais: o déficit democrático da União Europeia e o desenvolvimento jurídico-institucional da integração sul-americana", como exigência parcial à obtenção do título de Mestre, sob orientação do Professor Doutor Daniel Campos de Carvalho.

Franca
2023

C172(

Camargo, Taysa Pacca Ferraz de

A (in)viabilidade da supranacionalidade ao novo regime global de sanções em matéria de direitos humanos da União Europeia / Taysa Pacca Ferraz de Camargo. -- Franca, 2023

193 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Daniel Campos de Carvalho

1. Sanções internacionais. 2. Regime global de sanções em matéria de direitos humanos da União Europeia. 3. Unanimidade. 4. Intergovernamentalismo. 5. Supranacionalidade. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

O presente trabalho aborda sobre o novo Regime Global de Sanções em Matéria de Direitos Humanos da União Europeia (*EU global human rights sanctions regime*), cuja importância da pesquisa se justifica pelo impacto que as frequentes violações ou abusos aos direitos humanos nos instáveis e imprevisíveis dias atuais, que, lamentavelmente, já contam com diversos conflitos armados em andamento, e, notadamente, a dificuldade de coação dos responsáveis na seara extranacional, juntamente com a minimização de consequências humanitárias à sociedade e a proteção de civis e de seus direitos fundamentais.

Dessa forma, espera-se que esta pesquisa possa auxiliar nas formas de integração jurídica e na expansão do conhecimento a respeito do regime global de sanções, que concentra as sanções na pessoa, entidade ou órgão que cometeu a violação ao direito humano, e não mais ao Estado como um todo, enfatizando a responsabilidade individual e minimizando as consequências à população civil do país, promovendo, assim, proteção aos direitos humanos, bem como auxiliar na compreensão da sociedade sobre a necessidade de se facilitar o processo de adoção de sanções aos responsáveis pelas violações aos direitos humanos em âmbito mundial, sem a limitação geográfica das fronteiras, como forma de potencializar a eficácia do regime global de sanções existente na União Europeia, que poderia ser usado como modelo em diversos processos de integração, seguindo-se os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de garantir às pessoas, em todos os lugares, desfrutarem de paz e de prosperidade.

Entende-se que esta pesquisa tem grande potencial para colaborar com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o Objetivo de número 16, relacionado à "paz, justiça e instituições eficazes", que visa "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis".

Projeta-se, assim, que tais contribuições possam impulsionar significativos impactos na seara acadêmica, jurídica, política e social, despertando interesse de pesquisadores e operadores do direito e influenciando futuras investigações, debates e tomadas de decisão, notadamente por se tratar de tema ainda recente.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This research addresses the new European Union global human rights sanctions regime, which the importance of research is justified by the impact that frequent violations or abuses of human rights have in today's unstable and unpredictable times, which, regrettably, already have with several ongoing armed conflicts, and, notably, the difficulty of coercing those responsible in the extranational field, along with minimizing humanitarian consequences for society and protecting civilians and their fundamental rights.

In this way, it is expected that this research can assist in forms of legal integration and in expanding knowledge regarding the global sanctions regime, which focuses sanctions on the person, entity or body that committed the violation of human rights, and no longer to the State as a whole, emphasizing individual responsibility and minimizing the consequences for the country's civilian population, thus promoting the protection of human rights, as well as helping society understand the need to facilitate the process of adopting sanctions against those responsible for human rights violations on a global scale, without the geographical limitation of borders, as a way of enhancing the effectiveness of the global sanctions regime existing in the European Union, which could be used as a model in others integration processes, following the Objectives of the Sustainable Development of the United Nations (UN), 2030 Agenda, in order to ensure that people everywhere enjoy peace and prosperity.

It is understood that this research has great potential to collaborate with the Sustainable Development Goals, notably Goal number 16, related to "peace, justice and effective institutions", which aims to "promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels".

It is expected, therefore, that such contributions can drive significant impacts in the academic, legal, political and social fields, arousing the interest of researchers and influencing future investigations, debates and decision-making, notably as it is still a recent topic.

TAYSA PACCA FERRAZ DE CAMARGO

A (IN)VIABILIDADE DA SUPRANACIONALIDADE AO NOVO REGIME GLOBAL DE SANÇÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) - Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, como exigência à obtenção do título de Mestre em Direito.

Franca, 19 de setembro de 2023.

Presidente: Prof. Dr. Daniel Campos de Carvalho

1º Examinador: Prof. Dr. Daniel Damásio Borges

2ª Examinadora: Profª. Drª. Carolina Boniatti Pavese

Dedico este trabalho àqueles que são parte indiscutível e essencial de minhas conquistas, meu dileto irmão, Caio, e meus amados pais, Regina e Copérnico Júnior, por tudo o que são e representam, e por tanto mais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Myrthes Regina Pacca e Copérnico Ferraz de Camargo Júnior, e ao meu irmão, Caio Pacca Ferraz de Camargo, por sempre estarem ao meu lado e por todo o apoio e inspiração que constante e incondicionalmente me são dados.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Daniel Campos de Carvalho, por tantos ensinamentos e generosas reflexões compartilhadas e oportunidades oferecidas, além da parceria e confiança depositada nessa jornada acadêmica, que com seu saber jurídico me guiou com paciência e dedicação para o desenvolvimento e realização deste trabalho, e por quem nutro cada vez mais admiração.

Agradeço a professora Dr.ª Carolina Boniatti Pavese e o professor Dr. Daniel Damásio Borges por todas as considerações, ensinamentos e apontamentos realizados na banca de qualificação, essenciais à conclusão deste trabalho.

Agradeço a todos os professores do programa de Mestrado em Direito da UNESP de Franca, que com sua expertise contribuem ao aprofundamento crítico e reflexivo do Direito como ferramenta e evolução social, com especial menção ao Prof. Dr. Murilo Gaspardo pelos debates no grupo de pesquisa e aprendizado sob as perspectivas mais aprofundadas da democracia; e ao Prof. Dr. José Carlos de Oliveira pelo encorajamento na docência e pelas oportunidades acadêmicas que sempre ofereceu aos discentes do programa.

Agradeço aos servidores da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP de Franca, com especial menção ao Valter Nailton da Silva, à Daniela Almeida Borges, ao Carlos Alberto Bernardes e à Sandra Aparecida Cintra Ferreira, por toda presteza, atenção e gentileza fundamentais para a minha jornada acadêmica, notadamente para a concretização deste trabalho e de diversos eventos acadêmicos realizados na UNESP.

Agradeço a todos os amigos, antigos e novos, por compartilharem conhecimentos e momentos, com especial menção ao Yago Teodoro Aiub Calixto, à Sâmia Souza de Carvalho e ao Fábio Marques Gonçalves, cuja convivência extrapolou as paredes acadêmicas e se tornaram amigos para a vida.

A todos, meus sinceros agradecimentos e reconhecimento!

“Apenas uma guerra é permitida à espécie humana: a guerra contra a extinção”.

Isaac Asimov

RESUMO

A partir do fortalecimento da atual noção de segurança internacional, as sanções internacionais, ou medidas restritivas, utilizadas como alternativa à força armada, que já haviam se tornado uma ferramenta comum desde o fim da Guerra Fria, ganharam ainda mais relevância, notadamente a partir da possibilidade de adoção dessas medidas diretamente a indivíduos, entidades ou órgãos, em detrimento da abrangência anteriormente adotada em relação à região geográfica específica, que ocasionava graves consequências à população do Estado sancionado. Assim, a partir da tendência mundial de reduzir os danos colaterais para aqueles que não tiveram responsabilidade na prática de violações, emergiram, no sistema internacional, diversos regimes globais de sanções como forma de demonstrar reprovabilidade a condutas, evitar agressões armadas e combater a impunidade de perpetradores de violações aos direitos humanos. Assim, tomar-se-á por base o atual regime global de sanções em matéria de direitos humanos adotado recentemente na União Europeia (UE), que visa pessoas físicas e jurídicas, entidades ou organismos, estatais ou não-estatais, responsáveis ou envolvidos em violações aos direitos humanos, e que fora idealizado a partir do modelo norte-americano do *Global Magnitsky Act*. Assim, a partir dessa análise, amparada na noção de um direito transnacional e sistêmico da UE, e nos próprios Tratados em vigor na UE, a presente pesquisa objetiva analisar a (in)viabilidade de superação do intergovernamentalismo, compreendido na votação unânime em matéria de política externa e segurança comum, que acaba por tornar o processo de adoção de sanções mais lento e por vezes ineficaz, para um modelo supranacional, de modo a projetar o bloco europeu como ator global no cenário internacional. Assim, o arcabouço metodológico empregado para a obtenção do resultado pretendido partirá de uma investigação exploratória e qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental, seguida por uma abordagem hipotético-dedutiva capaz de honrar as pretensões aqui propostas, a partir de uma estrutura tripartite da pesquisa, que iniciará com o estudo das sanções internacionais, seguirá no segundo capítulo com a análise da relação da UE com as sanções internacionais e o processo de adoção dessas medidas no âmbito do bloco europeu. Por fim, será analisado o novo regime global de sanções em matéria de direitos humanos adotado em 07 dezembro de 2020 pela UE, delineando criticamente sua atual configuração e avaliando a viabilidade de alteração do seu processo de votação a fim de fortalecer a atuação do bloco no cenário mundial.

Palavras-chaves: Sanções internacionais. Regime global de sanções em matéria de direitos humanos da União Europeia. Unanimidade. Intergovernamentalismo. Supranacionalidade.

ABSTRACT

From the amplification of the notion of international security, international sanctions, or restrictive measures, used as an alternative to armed force, had already become a common tool since the end of the Cold War, gained even more relevance, notably from the possibility adoption of these measures directly to individuals or entities, to the detriment of the previously adopted scope in relation to the specific geographic region, which caused serious consequences for the population of the sanctioned State. Thus, based on the worldwide tendency to reduce collateral damage for those who were not responsible for committing violations, several global sanctions regimes have emerged in the international system as a way of demonstrating disapproval of conduct, preventing armed aggression and combating impunity for perpetrators of crimes. violations of human rights. Thus, it will be based on the current global sanctions regime on human rights recently adopted in the European Union (EU), which targets natural and legal persons, entities or bodies, state or non-state, responsible for or involved in violations of human rights. human beings, and which had been idealized from the North American model of the Global Magnitsky Act. Thus, based on this analysis, supported by the notion of a transnational and systemic law of the EU, and in the Treaties in force in the EU, this research aims to analyze the (in)feasibility of overcoming intergovernmentalism, understood in the unanimous vote on matters of common foreign and security policy, which ends up making the process of adopting sanctions slower and sometimes ineffective, for a supranational model, in order to project the European bloc as a global actor on the international stage. Thus, the methodological framework used to obtain the intended result will start from an exploratory and qualitative investigation, with a bibliographical and documental approach, followed by a hypothetical-deductive approach capable of honoring the pretensions proposed here, based on a tripartite research structure, which will begin with the study of international sanctions, will continue in the second chapter with the analysis of the EU's relationship with international sanctions and the process of adopting these measures within the scope of the European bloc. Finally, the new global human rights sanctions regime adopted on December 7, 2020, by the EU will be analyzed, critically outlining its current configuration and assessing the feasibility of changing its voting process in order to strengthen the bloc's role in the world scenario.

Keywords: *International sanctions. The European Union global human rights sanctions regime. Unanimity. Intergovernmentalism. Supranationality.*

LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

AR:	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança
CEE:	Comunidade Econômica Europeia
CECA:	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CIJ:	Corte Internacional de Justiça
COEST:	Grupo da Europa Oriental e Ásia Central
COLAC:	Grupo de Trabalho para a América Latina e o Caribe
COREPER:	Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia
COREU:	Correspondência Europeia
CPE:	Cooperação Política Europeia
CPS:	Comitê Político e de Segurança
CSCE:	Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa
EUA:	Estados Unidos da América
EU:	European Union
EURATOM (CEEA):	Comunidade Europeia da Energia Atômica
EUROPOL:	Serviço Europeu de Polícia
FMI:	Fundo Monetário Internacional
MAMA:	Grupo do Maxerreque/Magrebe
OEA:	Organização dos Estados Americanos
ONU:	Organização das Nações Unidas
OTAN:	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESC:	Política Externa e de Segurança Comum
RELEX:	Grupo dos Conselheiros das Relações Externas
SAMLA:	*Sanctions and Anti-Money Laundering Act*
SEAE:	Serviço Europeu para a Ação Externa
TEC:	Tarifa Externa Comum
TUE:	Tratado da União Europeia
TFUE:	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE:	União Europeia
URSS:	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WRON:	*Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego* (Conselho Militar de Salvação Nacional)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15
1 AS SANÇÕES INTERNACIONAIS 21
1.1 O USO DA FORÇA E AS SANÇÕES INTERNACIONAIS 21
1.2 ESPÉCIES DE SANÇÕES INTERNACIONAIS 25
1.2.1 RETORSÃO 26
1.2.2 REPRESÁLIA 30
1.2.3 EMBARGO 34
1.2.4 BOICOTE 36
1.2.5 BLOQUEIO 39
1.2.6 ROMPIMENTO DAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS 42
1.2.7 SANÇÕES ECONÔMICAS 43
1.3 FUNDAMENTOS DAS SANÇÕES INTERNACIONAIS 45
1.4 IMPACTO DAS SANÇÕES E AS SANÇÕES INTELIGENTES 64
2 A UNIÃO EUROPEIA E AS SANÇÕES INTERNACIONAIS 70
2.1 O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU 70
2.2 A ADOÇÃO DAS SANÇÕES INTERNACIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA 80
2.2.1 O PROCESSO DE ADOÇÃO DAS SANÇÕES INTERNACIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA 91
3 O MOVIMENTO MAGNITSKY, O NOVO REGIME GLOBAL DE SANÇÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA E A (IN)VIABILIDADE DA SUPRANACIONALIDADE NESTA SEARA 101
3.1 O MOVIMENTO GLOBAL MAGNITSKY 107
3.2 O NOVO REGIME GLOBAL DE SANÇÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA (*EU GLOBAL HUMAN RIGHTS SANCTIONS REGIME*) 115
3.2.1 O PLANO DE AÇÃO DA UE PARA OS DIREITOS HUMANOS E A DEMOCRACIA 2020-2024 116
3.2.2 O REGULAMENTO (UE) 2020/1998 E A DECISÃO (PESC) 2020/1999 122
3.2.2.1 OS SUJEITOS ALVO DO NOVO REGIME GLOBAL DA UE 125

3.2.2.2 O ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO NOVO REGIME GLOBAL DA UE 126

3.2.2.3 AS MEDIDAS RESTRITIVAS PREVISTAS NO NOVO REGIME GLOBAL DA UE 131

3.2.2.4 O PROCEDIMENTO PARA ADOÇÃO DAS MEDIDAS RESTRITIVAS NO NOVO REGIME GLOBAL 141

3.3 O NOVO REGIME GLOBAL DE SANÇÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA E A (IN)VIABILIDADE DA SUPRANACIONALIDADE 149

CONCLUSÃO 168

REFERÊNCIAS 176

INTRODUÇÃO

Os Estados, assim como os homens, estão sujeitos a divergências e conflitos, que demandam governança e cooperação. Todavia, diferentemente das relações civis, nas quais há uma autoridade superior que mantém a ordem pública por meio de um controle jurisdicional capaz de garantir direitos e aplicar sanções (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 253), na órbita internacional a eficácia da norma decorre, primordialmente, do próprio interesse do Estado no cumprimento da norma.

Daí a necessidade de a sociedade internacional sempre buscar meios jurídicos para a solução de controvérsias internacionais, notadamente quando a atitude de algum Estado ou agente resulta em graves violações aos direitos humanos, a fim de alcançar maior segurança, proteção e tranquilidade às relações internacionais (MAZZUOLI, 2020, p. 1503), especialmente em um mundo cada vez mais globalizado, com aprofundamento das relações de interdependência entre os Estados, que demanda uma readequação da postura dos atores globais.

Justamente para se alcançar esse fim surgiram as sanções internacionais, utilizadas como meio-termo entre guerra e paz, força e tolerância, conflito armado e pendência diplomática, violência e não-violência (VALÉRIO, 2011, p. 15).

As sanções internacionais, ou medidas restritivas, como também são chamadas, tornaram-se uma ferramenta cada vez mais comum desde o fim da Guerra Fria, pois, durante o período da Guerra Fria o sistema internacional estava organizado a partir da dicotomia capitalista e socialista, representada pelas superpotências dos Estados Unidos da América (EUA) e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cuja bipolaridade apenas se desfez com o fim da guerra em 1990, com o consequente advento de uma concepção pluridimensional da noção de segurança internacional, com a repaginação das operações de paz e a proliferação do uso de sanções dirigidas (CARVALHO, 2015, p. 123).

Nesse contexto, a guerra tende a ser justificada apenas como último recurso em casos de graves violações de direitos internos ou agressão internacional por um Estado infrator, mas, mesmo nesses casos, as guerras internacionais se limitam cada vez mais à expulsão de forças invasoras, havendo pouco consenso sobre o papel de um governo ou força internacional

derrubando o governo infrator, exigindo rendição incondicional ou criando Estados ocupados[1] (GARFIELD, 2002, p. 94). Isso, pois, quando há a percepção de que um oponente pode infligir danos na mesma proporção e forma que outro, há um claro interesse próprio em seguir regras de engajamento que evitem destruição desnecessária, criando-se uma crescente pressão para encontrar outras formas de negociação de hostilidades entre Estados, como a utilização das sanções internacionais.

Apesar do fim da Guerra Fria ainda eram evidentes os "perigos não-militares" para a segurança e bem-estar dos povos, daí o advento de uma nova base conceitual: a noção de segurança humana, a fim de se levar em conta as múltiplas dimensões da segurança, desde uma perspectiva do indivíduo e sobre diversos matizes, como exemplificam as vertentes alimentares, sanitárias, econômicas, ambientais, sociais, dentre outras (CARVALHO, 2015, p. 124-125), amparados, principalmente, na proteção à dignidade humana assegurada pelos direitos humanos.

Nessa perspectiva, ressalte-se a natureza convencional e cooperativista e de observância voluntária, reconhecidas possíveis transgressões, das regras de direito internacional, todavia, limitadas pelas normas *jus cogens*, que tutelam relevantes interesses universais, como a manutenção da paz e os direitos humanos.

Sobre o atual cenário do direito internacional e seus princípios, relevante a comparação metafórica do direito internacional com o espaço sideral, proposta por Bruno Simma e Dirk Pulkowski citados por Daniel Campos de Carvalho, a fim de se compreender os atores e as forças que regem o firmamento jurídico transnacional contemporâneo (CARVALHO, 2014, p. 266). Para tanto, equiparam-se os planetas a sistemas jurídicos internacionais particulares, como o regime internacional dos Direitos Humanos, e as leis que regem os astros celestes aos princípios norteadores do Direito Internacional geral (CARVALHO, 2014, p. 266), como, no caso dos direitos humanos, o princípio *jus cogens.*

[1] Segundo o autor: "*War is usually justified only as a last resort in cases of grave domestic rights violations or international aggression by an offending state. Even in such cases, international wars are increasingly limited to the expulsion of invading forces; there is little consensus on the role of one government or international force overthrowing the offending government, demanding unconditional surrender, or creating occupied states*". Tradução livre: "A guerra geralmente é justificada apenas como último recurso em casos de graves violações de direitos internos ou agressão internacional por um Estado infrator. Mesmo nesses casos, as guerras internacionais limitam-se cada vez mais à expulsão de forças invasoras; há pouco consenso sobre o papel de um governo ou força internacional derrubando o governo infrator, exigindo rendição incondicional ou criando estados ocupados". (GARFIELD, 2002, p. 94).

Nesse contexto se insere o novo regime global de sanções em matéria de direitos humanos adotado recentemente pela União Europeia (UE). Não se olvidando que no bloco europeu existem vários tipos de sanções internacionais, como aquelas impostas pela Organização das Nações Unidas (ONU), que são transpostas na legislação europeia, além de sanções autônomas adotadas pelo bloco e tomadas unilateralmente pelo Conselho da União Europeia e, mais recentemente, o regime global de sanções em matéria de direitos humanos, objeto da presente pesquisa.

Em dezembro de 2020, o Conselho da União Europeia adotou o Regulamento 2020/1998 e a Decisão PESC (Política Externa e de Segurança Comum) 2020/1999, que estabelecem este novo regime de medidas restritivas específicas para combater as violações e atropelos graves aos direitos humanos em todo o mundo, sendo a primeira vez que a União Europeia adota um quadro no qual se permite visar pessoas físicas e jurídicas, entidades ou organismos, estatais ou não-estatais, responsáveis ou envolvidos em violações aos direitos humanos.

A adoção deste novo regime de sanções vai ao encontro do atual estágio de dispersão geográfica e de fragmentação semeadas pela transnacionalização, sob a ideia de que o "espaço não é mais internacional, no sentido de ser ocupado apenas por Estados, e sim mais abrangente" (LAGE, 2012, p. 164), a fim de se superar um empecilho para que pessoas, físicas ou jurídicas, que não são tidas como sujeitos de Direito Internacional Público, estejam sujeitas à responsabilização, uma vez que não estão submetidas à aplicação das normas de Direito Internacional, o que resultaria em uma lacuna nos mecanismos de proteção internacional aos direitos humanos quando violados por agentes não-estatais. Isso, pois, tradicionalmente, o Direito Internacional Público seria destinado apenas à tutela dos Estados e de suas relações jurídicas (REZEK, 2010, p. 56).

Nesse contexto ganha atração o regime global de sanções em matéria de direitos humanos adotado pela UE capaz de atingir diretamente atores não-estatais, fornecendo, com isso, a chave para se combater a falta de responsabilização do agente em detrimento do sofrimento da sociedade do Estado, que poderia ser atingida pela eventual adoção de uma sanção geográfica, num mundo transnacional, bem como sinalizam a criação de um nítido caráter sistêmico, capaz de constituir "um traço evolutivo do aparato legal por combater o problema da estática da malha normativa. Portanto, um ordenamento que se pretenda sistêmico não pode prescindir de normas dessa natureza" (CARVALHO, 2014, p. 276).

Todavia, a tomada de decisão referente aos domínios específicos de direitos humanos e regimes de sanções internacionais, temas inseridos na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, demanda votação por unanimidade, o que demonstra um caráter intergovernamental nesta seara.

Contudo, devido a interesses divergentes e tendências nacionalistas de alguns Estados-membros do bloco europeu, há forte ausência de conformidade absoluta no que diz respeito a esses domínios, de modo que a unanimidade tem se mostrado como empecilho à tomada de decisões concertadas e eficazes nessa seara, ameaçando a política comum da UE e sua atuação como ator global.

Assim, apesar da relevância internacional da adoção de um regime global de sanção em matéria de direitos humanos pela UE, que se junta a diversos outros Estados que possuem regimes semelhantes, como Estados Unidos da América, Estônia, Letônia, Lituânia, Gibraltar, Kosovo, Jersey, Reino Unido, Canadá, dentre outros, a obrigatoriedade de consenso absoluto entre os 27 Estados-membros do bloco, mediante decisão unânime, representa um empecilho nas deliberações, que acaba por dificultar, retardar ou até mesmo bloquear a adoção de sanções aos infratores, resultando, em alguns casos, na ineficácia de um relevante regime para o atual cenário geopolítico.

Neste contexto, é possível sintetizar a principal indagação desta pesquisa quanto à (in)viabilidade da adoção da supranacionalidade ao novo regime global de sanções em matéria de direitos humanos adotado pela UE. Tal perquirição tem como objetivo central demonstrar a viabilidade da supranacionalidade em matérias relacionadas às sanções e direitos humanos no âmbito da UE, como forma de contornar o cenário intergovernamental atualmente posto, lançando mão de uma proposta para alteração do sistema de votação da unanimidade para a votação por maioria qualificada, a partir da análise de mecanismos já previstos nos Tratados europeus, como as cláusulas-ponte e abstenção construtiva, que demonstram uma inclinação do bloco para uma postura concertada entre seus membros nesta seara PESC.

Tal viabilidade também será reforçada a partir de uma concepção de unidade sistêmica organizada da UE, dotando o arcabouço jurídico do bloco de um mecanismo de renovação e de adaptação às transformações político-sociais, constituindo um traço evolutivo do seu aparato legal, aumentando a eficácia das decisões do bloco europeu, de modo a preservar os interesses geopolíticos da UE.

Frise-se que o recorte temático metodológico proposto, pertinente ao regime global de sanções em matéria de direitos humanos adotado pela União Europeia (UE), justifica-se pela atualidade do tema, uma vez que tal regime foi adotado recentemente, em 7 de dezembro de 2020, bem como sua relevância frente às respostas aplicadas aos perpetradores de violações aos direitos humanos no atual conflito russo-ucraniano iniciado em 24 de fevereiro de 2022, a partir da invasão da Ucrânia pela Rússia. Ainda, pelo fato de que já foram sancionados, por este novo regime, diversos indivíduos, entidades e órgãos, estatais e não-estatais, envolvidos ou associados a graves violações e abusos dos direitos humanos em todo o mundo, que conta atualmente com 58 pessoas e/ou entidades sujeitas a congelamento de bens e proibição de disponibilização de fundos e com 43 pessoas sujeitas a restrições de viagens[2].

Para alcançar melhor compreensão, o trabalho foi divido em três capítulos. O primeiro capítulo é dedicado ao estudo das sanções internacionais. Para tanto, será analisada a gradual superação do uso da força para a solução de controvérsias para a adoção de medidas político-jurídicas representadas pelas sanções. A partir daí, serão analisadas as espécies de sanções internacionais adotadas ao longo da história, bem como os fundamentos para a adoção de sanções internacionais.

A partir dessa contextualização geral e introdutória sobre as sanções, desenvolver-se-á o segundo capítulo, que abordará a relação da União Europeia com as sanções internacionais. Para tanto, analisar-se-á o processo histórico da integração europeia, considerando que sua compreensão é crucial à análise do processo de adoção das sanções internacionais na UE, pelo qual será compreendida a adoção da intergovernamentalidade nesse processo, ante a necessidade de unanimidade das decisões.

A partir dessa conjuntura, desenvolver-se-á o terceiro e último capítulo deste trabalho, que abordará especificamente o novo regime global de sanções contra as graves violações dos direitos humanos recentemente adotado pela UE. Para tanto, analisar-se-á o movimento Magnitsky no mundo, iniciado a partir da morte do russo Sergei Magnitsky, que culminou com a adoção de diversos regimes globais de sanções por vários Estados, inspirados pela *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, adotada pelos Estados Unidos da América. A partir desse cenário, será aprofundado o estudo especificamente no novo regime global de

[2] Informação e lista de pessoas e/ou entidades sancionadas pode ser consultada no site "*EU Sanctions Map*", disponível em: https://sanctionsmap.eu/#/main/details/50/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D. Acesso em: 15 jul. 2023.

sanções em matéria de direitos humanos da UE, com análise de seu procedimento intergovernamental e a viabilidade de sua superação pela supranacionalidade, frente às dificuldades enfrentadas pela necessidade de consenso absoluto dos Estados-membros do bloco europeu.

Dentro da perspectiva proposta, a pesquisa se valerá de um amálgama metodológico, em que uma investigação exploratória e qualitativa, com abordagem majoritariamente bibliográfica e documental, fará remissão à análise de casos concretos quanto à dificuldade de se atingir a unanimidade em diversas oportunidades de tomada de decisões relacionadas à adoção de sanções, bem como a utilização de mecanismos postos à disposição dos Estados-membros, como, por exemplo, o poder de veto e a abstenção construtiva, como moeda de troca para se atingir interesses nacionais, a fim de possibilitar um melhor recorte argumentativo, explorando como os casos concretos analisados visibilizam os limites e incoerências das disposições normativas atualmente adotadas pelo regime de sanções da UE.

Dessa forma, privilegiou-se uma tonalidade interdisciplinar da pesquisa, por meio do estudo de institutos do Direito, das Relações Internacionais e das Ciências Políticas.

Empregar-se-á o método hipotético-dedutivo, pois partirá da análise de premissas maiores e menores, que por raciocínio lógico-jurídico válido, implicará em uma conclusão que possivelmente confirme a hipótese aventada nesse estudo quanto à viabilidade de adoção da supranacionalidade em matérias relacionadas aos direitos humanos e sanções internacionais para a coesão da unidade sistêmica do bloco europeu, bem como sua condução como ator global no cenário internacional.

A abordagem aqui proposta, justifica-se pela importância do enfoque funcional, “que só pode ser levado a bom termo caso se tenham em conta os problemas e os efeitos que a aplicação de um instituto jurídico engendram no meio social e se se reconhece, explicitamente, o hiato que pode se criar entre o enunciado normativo e a crônica dos fatos internacionais” (BORGES, 2007, p. 44). Daí porque vislumbra-se que esta pesquisa pode se revelar funcional, pois presta um valioso auxílio à crítica do intergovernamentalismo atualmente proposto quanto à adoção de sanções internacionais, fornecendo subsídios para uma alteração à supranacionalidade nesta temática.

1 AS SANÇÕES INTERNACIONAIS

Com o objetivo de elucidar o corte epistemológico, optou-se por discorrer sobre a noção de sanção internacional adotada neste trabalho, notadamente em razão do caráter predominantemente descentralizado de entendimento e reação na ordem jurídica internacional, em face da ausência de norma vinculante e autoridade centralizada, incumbindo, assim, a cada sujeito internacional proceder e contar com as suas próprias forças de influência e poder, com vistas à adequação das sanções de que o Direito Internacional dispõe para fazer respeitar as obrigações por ele próprio estabelecidas (BORGES, 2007, p. 29-30).

O centro de debate e estudo do direito internacional e das relações internacionais esteve primordialmente direcionado à guerra, cuja extensão dos inevitáveis efeitos e consequências devastadoras condicionaram a sociedade internacional a almejar, por intermédio do Direito, meios de limitação do uso da força e dos mecanismos empregados, notadamente para a proteção e promoção dos Direitos Humanos, do Direito Humanitário, do combate à proliferação de armas de destruição em massa e da disseminação do terrorismo e das autocracias, que fizeram emergir novos mecanismos de coerção internacional, dentre eles, as sanções internacionais (MARTINS, 2017, p. 25).

É nesse contexto de reflexões acerca da aplicação das normas jurídicas internacionais, especialmente àquelas relacionadas aos direitos humanos, e das consequências atribuídas à sua violação, que se insere as sanções na ordem jurídica internacional abordadas nesta pesquisa.

1.1 O USO DA FORÇA E AS SANÇÕES INTERNACIONAIS

A filosofia do uso da força para a solução de controvérsias foi e é muito presente na sociedade, estando inserida na própria natureza humana, que soma em sua trajetória mais tempo de conflito do que de paz, como observa Blenda Lara Fonseca do Nascimento

> O cálculo é recente: entre 3.600 a.C. e a tensão pré-guerra do Iraque, ou seja, cerca de 5.600 anos, o homem só experimentou 292 anos de paz. Mas há controvérsias. Para muitos historiadores, nesses cinco milênios, em algum ponto do globo, o homem nunca deixou de estar num campo de batalha. Grosso modo, a passagem humana sobre a Terra registra 14.500 conflitos armados e quatro bilhões de mortos – dos primeiros guerreiros gregos às vítimas do World Trade Center. (...) De qualquer modo, a guerra contemporânea é potencialmente muito mais cruel do que todas as outras que antecederam. Não há mais nenhum ponto no planeta que um míssil ou um jumbo descontrolado não possa alcançar. Pior: as novas guerras produzem cada vez menos

> heróis e cada vez mais vítimas civis. Nesse cenário, a paz tem alguma chance? (NASCIMENTO, 2007, p. 26)

Nesse contexto de uso da força, observa Yan Boechat que "na guerra (...) as maiores vítimas, sempre, são os civis. Casos de assassinatos em massa, torturas bárbaras ou crimes sexuais coletivos" (BOECHAT, 2014) são acontecimentos inerentes às zonas de conflitos.

Todavia, a consciência da moral e do direito gradativamente vai se impondo na sociedade e o recurso à guerra passa a ser julgado, especialmente em relação às razões que fazem os Estados recorrerem à força e em relação aos meios e formas de que se utilizam na guerra (HUCK, 1996, p. 3), emergindo a ideia de evitar tais condutas repulsivas com a adoção de resoluções sem o uso da força, mesmo num contexto carente de força coercitiva, de legitimidade e de consenso dos atores que compõem as relações internacionais.

Assim, "a guerra deixou de ser uma forma de resolução de conflitos para se tornar uma atitude condenável, chegando, na contemporaneidade, ao seu reconhecimento como um ilícito internacional" (MARTINS, 2017, p. 26), cuja percepção autorizou a adoção de sanções como forma de demonstrar reprovabilidade a condutas e de se evitar guerras.

O debate sobre a eficácia da utilização das sanções, lançado em 1919 pelo então presidente dos Estados Unidos da América, Thomas Woodrow Wilson, em um discurso em resposta aos horrores da Primeira Guerra Mundial, continua até hoje. À época, o presidente refletiu que

> *A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted but it brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist.*[3] (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 1)

Tal reflexão demonstrou a intenção da adoção de medidas político-jurídicas de resolução de conflitos internacionais, no intuito de se evitar nova agressão armada, especialmente devido às potências que emergiram da recém findada guerra, que culminou com o Pacto das Sociedades das Nações, ou Liga das Nações, que foi a "primeira organização internacional de escopo universal, em bases permanentes, voluntariamente integrada por

[3] Tradução livre: "Uma nação que é boicotada é uma nação que está à beira da rendição. Aplique este remédio econômico, pacífico, silencioso e mortal e não haverá necessidade de força. É um remédio terrível. Não custa uma vida fora da nação boicotada, mas traz uma pressão sobre a nação que, a meu ver, nenhuma nação moderna poderia resistir" (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 1).

Estados soberanos, com o fito de instituir um sistema de segurança coletiva, promover a cooperação e assegurar a paz futura" (GARCIA, 2013, p. 18).

Ao término da Primeira Guerra, os Estados Unidos da América, pouco afetados pelo conflito devido a sua entrada tardia no combate, construíram um plano de ação para o pós-guerra baseado na fé americana na natureza essencialmente pacífica do homem e na harmonia básica do mundo, postulando que as nações democráticas eram pacíficas, assim, as gentes, com autodeterminação, não teriam mais motivos para ir à guerra ou oprimir os outros, e experimentando tais bênçãos da paz e da democracia, os povos se ergueriam unidos para defendê-las (KISSINGER, 2012, p. 267).

Fundado nesse contexto da paz no princípio da segurança coletiva, uma vez que "a segurança do mundo exigia, não a defesa de interesses nacionais, mas a paz como conceito legal" (KISSINGER, 2012, p. 268), o então presidente norte-americano, Thomas Woodrow Wilson, apresentou seus históricos catorze pontos, dentre os quais "mencionou pela primeira vez a intenção de criar uma associação de nações com o intuito de assegurar a independência política e a integridade territorial tanto para as grandes potências, quanto para países pequenos" (BENHOSSI; CARVALHO, 2016, p. 25), emergindo para a "construção de uma nova ordem internacional baseada na igualdade entre os Estados e na centralidade do Direito Internacional" (BENHOSSI; CARVALHO, 2016, p. 25).

Delineada pelo Tratado de Versalhes, a Liga das Nações, visando seu objetivo de preservar a paz e evitar uma nova guerra em escala semelhante à ocorrida, conferiu poderes ao Conselho para impor sanções internacionais aos Estados que atingissem a integridade territorial de outros, conforme preconizou o artigo 16 do Pacto

> 1. Se um membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos assumidos nos arts. 12, 13 ou 15, ele será ipso facto considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros membros da Sociedade. Estes se comprometem a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a proibir todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que tiver rompido o Pacto e a fazer que cessem todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, membro ou não da Sociedade.
> 2. Nesse caso, o Conselho terá o dever de recomendar aos diversos governos interessados os efetivos militares, navais ou aéreos, pelos quais os membros da Sociedade contribuirão, respectivamente, para as forças armadas destinadas a fazer respeitados os compromissos da Sociedade.
> 3. Os membros da Sociedade concordam, além disto, em prestar, uns aos outros apoio mútuo, na aplicação das medidas econômicas e financeiras a serem tomadas, em virtude do presente artigo, a fim de que se reduzam ao mínimo as perdas e os inconvenientes que daí possam resultar. Eles se prestarão igualmente apoio mútuo na resistência a qualquer medida especial dirigida contra um deles pelo Estado que tiver rompido o Pacto. E tomarão as disposições necessárias para facilitar a passagem,

> através do seu território, das forças de todo membro da Sociedade que participar de uma ação comum destinada a fazer respeitados os compromissos da Sociedade.[4]

Percebe-se a expressa previsão de "implementação de medidas efetivas em desfavor do Estado agressor, dentre elas, a de rompimento de relações comerciais, financeiras e até mesmo, de caráter pessoal entre os nacionais do agressor e os dos demais Estados" (MARTINS, 2017, p. 38), que, de modo geral, "representou uma inovadora proposta de estruturar o funcionamento do sistema internacional (...) [dando,] no plano mundial, estabilidade à organização jurídica da comunidade internacional, 'domesticando' o poder soberano dos Estados através do Direito" (LAFER, 2018, p. 955-956).

Essa ideia de inovação da estrutura funcional e solução de controvérsias sem a utilização da força nas relações internacionais é perceptível nos artigos 12 e 17 do Pacto

> Artigo 12
> 1. Todos os membros da Sociedade concordam em que, se entre eles surgir uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, submeterão o caso seja ao processo de arbitragem ou a uma solução judiciária, seja ao exame do Conselho. Concordam, também, em que não deverão, em caso algum, recorrer à guerra, antes da expiração do prazo de três meses após a decisão arbitral ou judiciária, ou o relatório do Conselho.
> 2. Em todas as hipóteses previstas neste artigo a decisão deverá ser proferida dentro de um prazo razoável, e o relatório do Conselho deverá ser apresentado nos seis meses, a datar do dia em que a controvérsia lhe tenha sido submetida.
> (...)
> Artigo 17
> 1. Em caso de controvérsia entre dois Estados, dos quais só um seja membro da Sociedade ou dos quais nenhum faça parte desta, o Estado ou os Estados estranhos à Sociedade serão convidados a aceitar as obrigações impostas a seus membros para os fins de solução da controvérsia, nas condições que o Conselho considerar justas. Se tal convite for aceito, as disposições dos arts. 12 a 16 serão aplicadas, com as modificações que o Conselho julgar necessárias.
> 2. Desde a remessa desse convite, o Conselho abrirá um inquérito sobre as circunstâncias da controvérsia e proporá as medidas que, no caso dado lhe parecerem melhores e mais eficazes.
> 3. Se o Estado convidado, recusando aceitar as obrigações de membro da Sociedade para os fins de solução da controvérsia, recorrer à guerra contra um membro da Sociedade, as disposições do art. 16 serão aplicáveis.
> 4. Se as duas partes convidadas recusarem aceitar as obrigações de membro da Sociedade para os fins de solução da controvérsia, o Conselho poderá tomar todas as medidas e fazer todas as propostas suscetíveis de prevenir as hostilidades e determinar a solução do conflito.[5]

Todavia, a indefinição das medidas a serem utilizadas em detrimento dos atos de guerra, deixaram os Estados livres para promover embargos, bloqueios, represálias, retorsão,

[4] Pacto da Sociedade das Nações. Disponível em: http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/55_-_pacto_da_sociedade_das_nacoes.pdf. Acesso em: 11 jun. 2023.
[5] Pacto da Sociedade das Nações. Disponível em: http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/55_-_pacto_da_sociedade_das_nacoes.pdf. Acesso em: 11 jun. 2023.

boicotes, ruptura de relações diplomáticas e outras sanções que julgassem pertinentes e eficazes ao caso.

Apesar disso, percebe-se que as origens das sanções remontam ao chamado direito de guerra, tornando-se evidente os benefícios da aplicação de sanções internacionais que impedissem ou, ao menos, adiassem o confronto bélico, e por isso foram, e são, progressivamente colocadas em prática (VALÉRIO, 2013, p. 44).

Frise-se que a utilização do vocábulo "sanções" é aqui empregada no sentido de toda sorte de reação a qualquer medida que prejudique os interesses do Estado ou organização internacional que aplica a sanção, que se manifesta de diversas formas e por intermédio de vários mecanismos, incluindo espécies distintas como as represálias, retorsões, embargos, dentre outras espécies admitidas no âmbito internacional, que serão analisadas a seguir.

1.2 ESPÉCIES DE SANÇÕES INTERNACIONAIS

Em linhas gerais, as sanções internacionais, segundo Johan Galtung, podem ser compreendidas como ações iniciadas por um ou mais atores internacionais (os "remetentes") contra uma ou mais pessoas (os "receptores") com o propósito de punir os receptores, privando-os de algum bem e/ou fazer com que os destinatários cumpram determinadas normas que os remetentes julguem importantes (GALTUNG, 1967, p. 378)[6].

As sanções internacionais ou medidas restritivas, concebidas como mecanismos de pressão alternativos à intervenção armada, são recorrentemente adotadas pelos atores internacionais, e mostram-se como um instrumento fundamental no campo da política externa, a fim de demonstrar desaprovação ou mesmo punir Estados, organizações ou pessoas por algumas condutas que podem ameaçar direitos, a paz e a segurança da sociedade internacional.

Essas sanções internacionais são impostas como forma de pressão, com o objetivo principal de incentivar a mudança de comportamento e postura em relação a alguma ação

[6] Nas palavras do autor: "*We shall define sanctions as actions initiated by one or more international actors (the 'senders') against one or more others (the 'receivers') with either or both of two purposes: to punish the receivers by depriving them of some value and/or to make the receivers comply with certain norms the senders deem important*". Tradução livre: "Definiremos sanções como ações iniciadas por um ou mais atores internacionais (os "remetentes") contra um outro ou mais (os "receptores") com um ou ambos os propósitos: punir os receptores, privando-os de algum valor e/ou fazer com que os destinatários cumpram determinadas normas que os remetentes julguem importantes". (GALTUNG, 1967, p. 378).

praticada por aquele que sofre a sanção e desaprovada pelo sancionador, sem a necessidade de se recorrer a outros elementos tradicionais como o uso da força.

Relevante destacar que o termo "sanção" em referência às medidas restritivas internacionais foi adotado oficialmente pela primeira vez às vésperas do Século XX, na sexta edição do Congresso Universal da Paz, ocorrido na Antuérpia em 1894, na qual, durante a discussão sobre mecanismos jurídicos para a consecução e manutenção da paz, o secretário Henri La Fontaine, representante da Sociedade Belga da Paz, propôs a resolução que previa que

> O Congresso Universal da Paz considera que o meio mais prático e jurídico de estabelecer a paz entre as nações europeias seria a celebração entre estas nações, por um período fixo de tempo, de um tratado permanente de arbitragem com **sanções** definidas e recomenda como modelo para tal tratado o plano proposto por Charles Lemonnie, que serviu como base para o tratado de arbitragem permanente negociado entre os Estados Unidos e a Suíça. (LISBOA, 2018, p. 36)

Não se olvide que a utilização de tal proposição foi altamente criticada, pois, emergiu a preocupação entre os participantes da reunião se tal previsão do termo "sanções" traria a possibilidade de uso de força militar autorizada pelo tratado contra o Estado faltante, o que contrariava os objetivos pacifistas do Congresso. Assim, Henri La Fontaine argumentou que a previsão do termo "sanções" deveria ser aprovada, mas com a ressalva de exclusão da modalidade de força bélica. Daí, a solução a este impasse apresentada por Trueblood, representante da Sociedade Americana da Paz, que sugeriu adicionar o adjetivo *pacifiques* (em francês) para qualificar as "sanções", que fora adotada e a resolução aprovada nestes termos (LISBOA, 2018, p. 36). Daí a referência do conceito de sanção como uma medida de caráter não militar voltada a coagir um Estado a se comportar de determinada forma com base em uma interpretação de Direito Internacional (LISBOA, 2018, p. 36-37).

No decorrer da história, a utilização de sanções como instrumentos de pressão para convencer e persuadir outros Estados a adotar determinada conduta é aplicada sob diversas formas, a seguir analisadas.

1.2.1 RETORSÃO

A retorsão compreende uma "medida inamistosa ou que causa danos a um outro Estado, mas que não implica violação de uma obrigação internacional (...) é, pois, uma medida lícita em si mesma, vale dizer, independentemente da existência de um ato ilícito anterior que

justifique o seu uso" (BORGES, 2007, p. 31), isso, porque, os "atos praticados por um estado, no exercício perfeito de sua soberania, podem colocar outro estado em situação desvantajosa ou prejudicar, de certo modo, os interesses dos nacionais desse outro estado sem que isso importe em violação manifesta do direito internacional" (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 664).

Assim, "a retorsão constitui um meio de se opor a um Estado que exerça seus direitos em prejuízo de outro Estado" (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 664), ou seja, é um método de retaliação contra atividades legais prejudiciais de outro Estado, de modo que o Estado lesado aplica ao Estado que tenha sido o seu agressor tratamento análogo ou idêntico, retribuindo com as mesmas medidas, os mesmos processos e na mesma proporção, os atos pouco amistosos praticados em seu detrimento e que lhe acarretaram prejuízos, amparado no princípio da reciprocidade e no respeito mútuo, que toda nação deve ter para com as demais.

Lassa Francis Lawrence Oppenheim conceitua a retorsão como um termo técnico para a retaliação a atos descorteses ou indelicados ou injustos e desproporcionais adotados por atos do mesmo tipo ou de natureza semelhante. Segundo o autor, a retorsão nada tem a ver com as delinquências internacionais, pois não é um meio de coação no caso de divergências jurídicas, mas apenas no caso de determinadas divergências políticas. O ato que exige retaliação não é um ato ilegal; pelo contrário, é um ato que está na competência de seu autor. Mas um Estado pode cometer muitos atos legislativos, administrativos ou judiciais que, embora não sejam internacionalmente ilegais, contenham uma descortesia ou hostilidade para com outro Estado ou sejam injustos e inadequados. Se o Estado contra o qual tais atos são dirigidos se considera prejudicado, cria-se uma diferença política que pode ser resolvida pela retorsão[7] (OPPENHEIM, 1912, p. 37).

"Por meio da retorsão, um Estado responde ao ato do outro com uma conduta de igual teor, aplicando diretamente a regra do olho por olho, dente por dente, como que num renascimento, no contexto internacional, da secular pena de Talião" (MAZZUOLI, 2020, p. 1116).

[7] Segundo o autor: "*Retorsion is the technical term for the retaliation of discourteous or unkind or unfair and inequitable acts by acts of the same or a similar kind. Retorsion has nothing to do with international delinquencies, as it is not a means of compulsion in the case of legal differences, but only in the case of certain political differences. The act which calls for retaliation is not an illegal act; on the contrary, it is an act that is within the competence of the doer. But a State can commit many legislative, administrative, or judicial acts which, although they are not internationally illegal, contain a discourtesy or unfriendliness to another State or are unfair and inequitable. If the State against which such acts are directed considers itself wronged thereby, a political difference is created which might be settled by retorsion*". (OPPENHEIM, 1912, p. 37).

Observa Daniel Damásio Borges que na retorsão, compreendida numa medida intrinsecamente lícita, o motivo que dá causa à sua aplicação pode ser tanto uma conduta ilícita quanto um ato meramente inamistoso. "A indiferenciação dos motivos que ensejam a retorsão dá-se em função da desnecessidade de fundamentar o seu uso, haja vista que é uma medida que está no âmbito da competência discricionária dos Estados" (BORGES, 2007, p. 31). Daí porque a retorsão precisa ser um ato que não contrarie o Direito Internacional, ou seja, ela precisa ser um ato exercido pelo Estado dentro da ordem jurídica internacional sem violá-la (MELLO, 2002, p. 1420).

Nessa perspectiva, reflete Lassa Francis Lawrence Oppenheim que

> *The question when retorsion is and when it is not justified is not one of law, and is difficult to answer. The difficulty arises from the fact that retorsion is a means of settling such differences as are created, not by internationally illegal, but by discourteous or unfriendly or unfair and inequitable acts of one State against another, and that naturally the conceptions of discourtesy, unfriendliness, and unfairness cannot be defined very precisely. It depends, therefore, largely upon the circumstances and conditions of the special cases whether a State will or will not consider itself justified in making use of retorsion. In practice States have frequently made use of retorsion in cases of unfair treatment of their citizens abroad through rigorous passport regulations, exclusion of foreigners from certain professions, the levy of exorbitant protectionist or fiscal duties; further, in cases of refusal of the usual mutual judicial assistance, refusal of admittance of foreign ships to harbours, and in similar cases.*[8] (OPPENHEIM, 1912, p. 37)

Daí a necessidade de compreensão de que as retorsões não podem importar em violações do Direito Internacional, de modo que se um Estado exercer abusivamente um direito a título de retorsão, ultrapassando a linha demarcatória que separara o lícito e o ilícito internacional, estar-se-ia diante de uma violação do Direito Internacional não mais compreendida na retorsão (BORGES, 2007, p. 33).

Segundo Clóvis Bevilaqua, "em direito internacional, a retorsão não é usada sinão por motivo de equidade; não se propõe a combater a offensa de um direito, mas a coagir o Estado a attender a um justo reclamo" (BEVILAQUA, 1911, p. 248-249). Assim, sendo ela usada com o propósito de obrigar um Estado a alterar seu comportamento descortês, hostil ou injusto, todos

[8] Tradução livre: "A questão de quando a retorsão é e quando não é justificada não é de direito e é difícil de responder. A dificuldade surge do fato de que a retorsão é um meio de resolver as diferenças criadas, não por atos internacionalmente ilegais, mas por atos descorteses ou hostis ou injustos e desiguais de um Estado contra outro, e que naturalmente as concepções de descortesia, hostilidade, e a injustiça não pode ser definida com muita precisão. Depende, portanto, em grande parte das circunstâncias e condições dos casos especiais se um Estado se considerará ou não justificado em fazer uso da retorsão. Na prática, os Estados têm frequentemente utilizado a retorsão em casos de tratamento injusto de seus cidadãos no exterior por meio de regulamentos rigorosos de passaporte, exclusão de estrangeiros de certas profissões, cobrança de taxas protecionistas ou fiscais exorbitantes; além disso, nos casos de recusa da assistência judiciária mútua habitual, recusa de admissão de navios estrangeiros nos portos e em casos semelhantes" (OPPENHEIM, 1912, p. 37).

os atos de retorsão devem cessar imediatamente quando tal Estado mudar seu comportamento[9] (OPPENHEIM, 1912, p. 38).

Exemplo de ato de retorsão ocorre quando um Estado nega certos direitos civis aos cidadãos de outro Estado que se encontram no seu território, assim, o Estado destes cidadãos que estão sofrendo essa negativa de direitos pode, como forma de forçar o Estado ofensor a modificar a sua legislação, tomar as mesmas medidas em relação aos nacionais deste em seu território, restringindo igualmente o gozo de tais direitos. Ou quando um Estado passa a exigir visto de cidadãos de outro Estado, que começou a demandar visto de nacionais daquele Estado.

Outro exemplo de retorsão seria a imposição de tributos para produtos de determinado Estado acima do estabelecido para outros, em violação ao princípio da igualdade de tratamento, a fim de facilitar a entrada de produtos provenientes de um Estado e dificultar o ingresso dos mesmos produtos provenientes de outro Estado. Ou, ainda, a interdição do acesso marítimo de portos de um Estado aos navios de outro Estado.

Lembra Valerio de Oliveira Mazzuoli de um histórico exemplo de retorsão quando os Estados Unidos, em 1951, suspenderam sua ajuda a qualquer país que não respeitasse os embargos estadunidenses à ex-URSS e a outros países de regime comunista, bem como a sua atitude, em 1960, de reduzir a importação de suco cubano depois que Cuba passou a tomar medidas restritivas contra empresas americanas instaladas em seu território (MAZZUOLI, 2020, p. 1541).

Outro exemplo histórico de aplicação de medidas de retorsão ocorreu em 1988, quando os Estados Unidos aplicaram medidas de sanções comerciais contra o Brasil, com o aumento da alíquota do imposto de importação de certos produtos brasileiros em 100% *ad valorem*, no intuito de pressionar o governo brasileiro a propor uma lei de patentes. O Brasil não podia revidar as medidas americanas, em função da assimetria de poder econômico entre os dois Estados. Assim, o governo brasileiro acabou cedendo à pressão norte-americana, que resultou no envio de um projeto de lei em 1990, que resultou na retirada das medidas americanas. Todavia, como o projeto demorou a ser aprovado no Congresso Nacional, a cada ano o governo americano ameaçava novas medidas (VARELLA, 2012, p. 453).

[9] Segundo o autor: "*And, further, as retorsion is made use of only for the purpose of compelling a State to alter its discourteous, unfriendly, or unfair behaviour, all acts of retorsion ought at once to cease when such State changes its behaviour*" (OPPENHEIM, 1912, p. 38).

1.2.2 REPRESÁLIA

O *Institut de Droit International* definiu, em 1934, as represálias como medidas coercitivas, derrogatórias das regras ordinárias do direito das gentes, tomadas por um Estado em consequência de atos ilícitos praticados, em seu prejuízo, por outro Estado e destinadas a impor a este, por meio de um dano, o respeito ao direito[10].

As represálias são medidas adotadas pelos Estados, traduzidas em atos em contradição com as obrigações internacionais que em circunstâncias normais eles deveriam adimplir, ou seja, consistem no descumprimento, por parte de um Estado, de obrigações internacionais que normalmente ele deveria respeitar, a título de reação a um ilícito internacional anteriormente cometido por um outro Estado. São, por isso, qualificadas como medidas intrinsecamente ilícitas, cuja ilicitude é isentada pela existência de uma violação ao Direito Internacional que as precedeu (BORGES, 2007, p. 31).

As represálias consistem em medidas de força, contrárias ao direito internacional, adotadas por um Estado, em decorrência de atos ilícitos praticados contra ele por outro Estado, com o fim de impor a este o respeito ao direito. São, pois, atos intrinsecamente ilícitos, mas que se pretendem justificados por caracterizarem uma reação contra um ato ilícito anterior, tendo por finalidade a retratação, reparação ou indenização por parte daquele que é o alvo da represália. São, em suma, medidas de força, contrárias ao direito internacional, adotadas por um Estado, em decorrência de atos ilícitos contra eles cometidos por outro Estado, objetivando impor o respeito ao direito (HUCK, 1996, p. 107).

Nas palavras de Clóvis Bevilaqua, as represálias são, ainda que fundadas na violação de um direito, mais violentas e mais arbitrárias, ao passo que "um Estado entende que foi ou, effectivamente, foi lesado em um direito assegurado pela communhão internacional, e, como não obtenha satisfacção da offensa, pratica uma outra violação do direito internacional, lesando o Estado, que o lesára" (BEVILAQUA, 1911, p. 249-250).

Assim, as represálias representam uma resposta a alguma ilegalidade anteriormente perpetrada por outro sujeito internacional que julga ter sido vítima de ilícito para justificar sua

[10] No original: "*Les représailles sont des mesures de contrainte, dérogatoires aux règles ordinaires du Droit des Gens, prises par un Etat à la suite d'actes illicites commis à son préjudice par un autre Etat et ayant pour but d'imposer à celui-ci, au moyen d'un dommage, le respect du droit*" (INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. Régime des représailles en temps de paix. 1934. Disponível em: https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1934_paris_03_fr.pdf).

atuação, que tem a finalidade de compelir aquele que cometeu o ilícito a uma determinada conduta.

Ao discorrer sobre a admissibilidade das represálias, Lassa Francis Lawrence Oppenheim observa que

> *Reprisals are admissible not only, as some writers maintain, in case of denial or delay of justice, or of any other internationally interdicted ill-treatment of foreign citizens, but in every case of an international delinquency for which the injured State cannot get reparation through negotiation, be it ill-treatment of its subjects abroad through denial or delay of justice or otherwise, or be it non-compliance with treaty obligations, violation of the dignity of a foreign State, violation of foreign territorial supremacy, or any other internationally illegal act.*[11] (OPPENHEIM, 1912, p. 39)

Embora admitidas no cenário internacional, a prática de represálias deve estar subordinada a alguns princípios, mesmo que de certa forma imprecisos, dentre eles: (a) as represálias só devem ser permitidas em caso de violação flagrante do direito internacional por parte do Estado contra o qual são exercidas, assim, deve ser dirigida ao Estado responsável pelo ato ilícito; (b) as represálias devem ser proporcionais ao dano sofrido ou à gravidade da injustiça cometida pelo Estado agressor; (c) as represálias só se justificam após esgotados outros meios pacíficos de restabelecimento da ordem jurídica violada, ou seja, deve ser a última alternativa após negociações infrutíferas; (d) as represálias devem cessar imediatamente quando alcançada a reparação almejada; (e) os efeitos das represálias devem se limitar ao Estado contra o qual são dirigidas e não atingir os direitos de particulares, nem de terceiros Estados (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 836-837).

Vale lembrar que descumpridos esses requisitos, notadamente no caso de ofensa grave, incompatível com o prejuízo, ou que alcance terceiros não responsáveis, a medida será considerada ilícita e reprovável à luz do direito internacional (CAPARROZ, 2012, p. 137). Tal compreensão é importante, pois, as represálias "em geral, constituem processo de que se valem Estados fortes para obrigar os fracos a submeterem-se à sua vontade" (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 836).

Alguns doutrinadores dividem as represálias em positivas e negativas, consistindo aquelas na prática de atos de violência por parte do Estado que se julga ofendido, contra pessoas

[11] Tradução livre: "As represálias são admissíveis não apenas, como sustentam alguns autores, em caso de negação ou demora da justiça, ou de qualquer outro maltrato contra cidadãos estrangeiros proibido pelo direito internacional, mas em todos os casos de delinquência internacional para a qual o Estado lesado não consiga obter reparação por meio de negociação [ou outros meios amigáveis], seja por maus-tratos a seus súditos no exterior por negação ou demora da justiça ou de outra forma, seja por descumprimento de obrigações de tratado, violação da dignidade de um Estado estrangeiro, violação da supremacia territorial estrangeira ou qualquer outro ato internacionalmente ilegal" (OPPENHEIM, 1912, p. 39).

ou bens do Estado ofensor. Ao passo que as negativas consistem na recusa de cumprimento de uma obrigação contraída para com o Estado que dá motivo às represálias, ou na interdição, a esse outro Estado, de gozar de um direito que lhe pertence, como exemplo, pode-se citar a hipótese de quando o cumprimento de uma obrigação de tratado ou o pagamento de uma dívida é recusado (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 837).

Ainda, as represálias podem ser armadas ou não armadas. As armadas são aquelas que importam no recurso à força armada, sob qualquer modalidade, e são, geralmente, condenadas pela comunidade internacional (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 837), por isso, atualmente, as únicas represálias admitidas são as pacíficas, que devem ser proporcionais ao fato ilícito sofrido, devendo suspender-se no momento em que o dano tiver sido reparado ou no momento em que a responsabilidade internacional do Estado tiver sido reconhecida, de modo que quaisquer outros tipos de represálias (armadas ou praticadas com violência) devem ser considerados atos internacionalmente ilícitos (MAZZUOLI, 2020, p. 1542).

Como exemplos históricos de aplicação de represálias, pode-se citar a atitude da Organização das Nações Unidas (ONU), que recomendou a ruptura de relações diplomáticas com a Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e África do Sul em função do racismo e da política do *apartheid*. Ainda, a Liga dos Estados Árabes, quando chegou a expulsar o Egito, em função do Acordo de Paz com Israel, em 1979, e solicitou que todos os seus membros retirassem seus diplomatas do Egito. E quando a Organização dos Estados Americanos (OEA) decidiu, em 1960, pela ruptura das relações diplomáticas de todos os membros com a República Dominicana e, em 1964, com Cuba (VARELLA, 2012, p. 454).

É de se recordar que "as contra-represálias são ilícitas, porque elas não são uma réplica a um fato lícito" (MELLO, 2002, p. 1422).

Importante frisar que a represália se diferencia da legítima defesa, pois nesta o Estado impede que o ilícito se efetive, enquanto nas represálias o ilícito já ocorreu. Além disso, a legítima defesa somente se aplica em casos de ataque armado e a represália se aplica a qualquer ilícito internacional (AMARAL, 2010, p. 104).

Quanto a essa diferenciação, ressalta Celso Duvivier de Albuquerque Mello que, embora a legítima defesa e as represálias tenham o mesmo fundamento, isto é, a violação de uma norma internacional por um Estado, as suas finalidades são diferentes, uma vez que nas represálias se procura obter uma reparação, enquanto na legítima defesa se paralisa o ataque. Assim, as represálias se distinguem da legítima defesa no sentido de que nesta o Estado impede

que o ilícito seja realizado, enquanto naquela o ilícito já foi consumado. Ademais, a legítima defesa só é utilizada em caso de ataque armado, enquanto a represália é uma reação a qualquer ilícito internacional e deve ser precedida de uma tentativa de solução pacífica que não existe na legítima defesa (MELLO, 2002, p. 1421).

Frise-se, ainda, a nota distintiva entre as represálias e a retorsão, uma vez que esta consiste numa medida intrinsecamente lícita, de modo que a sua aplicação prescinde de justificativas, ao passo que as represálias, por comportarem violação a uma obrigação internacional, faz-se necessária a existência de um motivo que exclua a sua ilicitude e de um regime jurídico próprio que restrinja o seu uso. Desse modo, o caráter intrinsecamente ilícito das represálias constitui a sua característica diferenciadora e, ao mesmo tempo, o fundamento da sua submissão a um regime jurídico que lhes é próprio (BORGES, 2007, p. 32).

Todavia, na prática, é difícil identificar se um conjunto de medidas tomadas por um Estado é de retorsão ou de represália (VARELLA, 2012, p. 453), notadamente pela incerteza em torno da qualificação de uma conduta como intrinsecamente lícita ou ilícita, cuja incerteza resulta da imprecisão do alcance e do conteúdo das normas do Direito Internacional, bem como pela utilização de forma simultânea ou sucessiva dessas medidas, pois os Estados podem recorrer tanto às represálias quanto às retorsões dentro do contexto de uma mesma controvérsia (BORGES, 2007, p. 32-33).

Exemplo disso são as diferentes contramedidas norte-americanas contra o Irã, decorrentes do incidente com o pessoal diplomático em Teerã. Entre as medidas de retorsão, citam-se a exigência de diminuição do número de funcionários diplomáticos na Embaixada do Irã, em Washington, seguida do rompimento de relações diplomáticas e a interdição de imigrantes iranianos. Entre as medidas de represália, citam-se o bloqueio dos ativos iranianos nos bancos americanos e em suas sucursais no exterior, a tentativa de recuperar as testemunhas pela força. Além do embargo comercial, com a suspensão dos contratos em curso (represália) e interdição de contratos futuros (retorsão) (VARELLA, 2012, p. 453).

Observa Lassa Francis Lawrence Oppenheim que os Estados recorrerão às represálias por ilícitos que considerem insuficientemente importantes para uma declaração de guerra, mas importantes (e talvez prejudiciais) demais para serem totalmente ignorados. Todavia, não se pode negar que as represálias são um meio grosseiro para resolver as diferenças, e que a instituição das represálias pode dar, e deu no passado, ocasião para abusos no caso de uma diferença entre um Estado poderoso e um fraco. Por outro lado, como não há nenhum Tribunal

e nenhuma autoridade central acima dos Estados soberanos que possa obrigar um Estado delinquente a reparar, a instituição das represálias dificilmente pode ser abolida[12] (OPPENHEIM, 1912, p. 47-48).

O embargo, boicote e bloqueio pacífico podem ser incluídos entre as formas de represália, mas que figuram (em tempo de paz) como outras modalidades, que serão apresentadas separadamente como categorias de meios coercitivos.

1.2.3 EMBARGO

O embargo consiste no sequestro, em tempos de paz, de navios e cargas do Estado ofensor que se encontram nos portos ou em águas territoriais do Estado ofendido, que lança mão dessa medida.

Trata-se da imobilização de cargas e navios de comércio estrangeiros, com o intuito de fazer pressão no Estado de que eles são nacionais. Frise-se, todavia, que não se trata de confisco, vez que não opera transferência de propriedade (MELLO, 2002, p. 1423).

Frise-se que o embargo deve ser distinguido da detenção de navios por outros motivos, como o "embargo do príncipe", ou "arresto de príncipe" (*arrêt de prince*), que não é uma medida coercitiva e existe em tempos de guerra e paz, e consiste na proibição de saída de navio estrangeiro do porto do Estado ou de suas águas territoriais por motivos sanitários ou por questões judiciárias ou policiais (HUSEK, 2017, p. 256), bem como a detenção de navios estrangeiros com o objetivo de impedi-los de divulgar notícias de importância política (OPPENHEIM, 1912, p. 45), esta não mais existente hoje, dada a facilidade e rapidez das comunicações propiciada pela globalização.

Um exemplo de "embargo do príncipe" foi a detenção de uma embarcação argentina em um porto de Gana, sob determinação judicial por credores que processaram a Argentina

[12] Segundo o autor: "*That reprisals are rather a rough means for the settlement of differences, and that the institution of reprisals can give and has in the past given occasion to abuse in case of a difference between a powerful and a weak State, cannot be denied. On the other hand, as there is no Court and no central authority above the Sovereign States which could compel a delinquent State to give reparation, the institution of reprisals can scarcely be abolished. The influence in the future of the existence of a Permanent Court of Arbitration remains to be seen. If all the States would become parties to the Hague Convention for the peaceful adjustment of international differences, and if they would have recourse to the Permanent Court of Arbitration at the Hague in all cases of an alleged international delinquency which affects neither their national honour nor their vital interests and independence, acts of reprisal would almost disappear*" (OPPENHEIM, 1912, p. 47-48).

pelo calote da dívida de 2002, resultado de diversas ações provenientes de uma moratória internacional, anunciada como solução à crise econômica enfrentada pelo país sul-americano (KPODO, 2012).

O embargo distingue-se, ainda, do "direito de angária" (*jus angariæ*), que consiste na requisição, por parte de um Estado, dos navios mercantes estrangeiros para o transporte de soldados e munições em troca de pagamento (HUSEK, 2017, p. 256). Lembra Lassa Francis Lawrence Oppenheim que tal instituto compreende o direito de um Estado beligerante de se apropriar e fazer uso de bens neutros em caso de necessidade, sob a obrigação de indenizar o proprietário de tais bens. Afirma o autor que no passado, os Estados fizeram uso dessa medida quando não tinham navios suficientes para o transporte necessário de tropas, munições e afins[13] (OPPENHEIM, 1912, p. 45).

Sobre tal diferenciação, ensina Celso Duvivier de Albuquerque Mello que

> O embargo se distingue do direito de angária. Este é um direito de requisição que o Estado possui sobre meios de transporte estrangeiros que estão no seu território. Enquanto que, no embargo, o Estado não se utiliza dos bens apreendidos, o mesmo já não ocorre no direito de angária. Neste o Estado que faz a requisição paga uma indenização, ao contrário do embargo. A angária não é medida coercitiva como o embargo. A angária, para alguns autores, existe em tempo de paz e de guerra, como o embargo. A angária, por sua vez, se distinguiria da simples requisição, porque esta visa imóveis e móveis que estejam sempre no território do Estado, enquanto aquela visa bens "in transitu" (Le Clère). A angária só pode ser exercida por Estado soberano, em caso de necessidade absoluta, sem abranger a equipagem, e comporta uma indenização ao proprietário do bem utilizado. O Estado que exerce o direito da angária passa a arvorar o seu pavilhão no bem requisitado. Estas são as características do direito de angária. Finalmente, é de assinalar que a doutrina mais moderna (Accioly, Colombos) tem considerado que o direito de angária só existe em tempo de guerra. (MELLO, 2002, p. 1423-1424)

Segundo Clóvis Bevilaqua "as nações modernas não applicam mais o embargo como represalia, reconhecendo a sua injustiça e inconvenientes. Ainda quando rompem hostilidades, concedem, aos navios mercantes, um prazo, para que se possam retirar, depois de completarem a carga ou descarga, que iniciaram" (BEVILAQUA, 1911, p. 251). Atitude essa que foi gradativamente se consolidando como uma norma costumeira internacional, sendo mais tarde consolidada na Convenção de Haia de 1907, relativa ao "regime dos navios mercantes inimigos no princípio das hostilidades", que prescreveu em seu primeiro artigo

[13] Segundo o autor: "*And there is, thirdly, an embargo arising out of the so-called jus angariæ — that is, the right of a belligerent State to seize and make use of neutral property in case of necessity, under the obligation to compensate the neutral owner of such property. States have in the past made use of this kind of embargo when they had not enough ships for the necessary transport of troops, ammunition, and the like*" (OPPENHEIM, 1912, p. 45).

> Quando um navio de commercio dependente de uma das Potencias belligerantes se encontra no inicio das hostilidades num porto inimigo, é para desejar que lhe seja permittido sair livremente, imediatamente, ou num prazo de favor sufficiente e, depois de munido de um documento de livre transito, seguir diretamente para o seu porto de destino ou para qualquer outro que lhe seja designado.
> O mesmo se aplica ao navio que, tendo saido do ultimo porto antes do começo da guerra, entrar num porto inimigo sem ter conhecimento das hostilidades. (Convenção de Haia de 1907, p. 840)[14]

No entanto, tal regra não se aplicaria aos navios mercantes cuja construção indicasse que se destinavam a ser transformados em navios de guerra, conforme prescrevia o artigo 5º da Convenção[15].

Ressalte-se a extensão do embargo, que pode atingir inocentes, ou seja, simples particulares, motivo pelo qual a sua condenação tem sido grande, todavia, ele ainda não desapareceu das relações internacionais (MELLO, 2002, p. 1423).

1.2.4 BOICOTE

O boicote, também chamado de boicotagem, consiste na interrupção de relações comerciais e financeiras com um Estado considerado ofensor dos nacionais ou dos interesses de outro Estado. Aperfeiçoa-se com a recusa ou impedimento de compra, por agentes econômicos no Estado, de determinadas mercadorias ou serviços quando originários de uma área ou Estado previamente designados (HUCK, 1996, p. 231).

"Sua origem histórica remonta ao comerciante escocês John Boycott, que, não admitindo a incorporação da Escócia à Grã-Bretanha, após a morte da rainha Maria Stuart, decidiu não mais manter relações comerciais com os ingleses" (MAZZUOLI, 2020, p. 1543).

Assim, a boicotagem "consiste na proibição de que sejam mantidas relações comerciais com os nacionais de Estado que violou as regras de Direito Internacional. Também pode compreender a interrupção de eventual assistência financeira e das relações comerciais" (HUSEK, 2017, p. 256).

---

[14] Convenção de Haia de 1907. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5632420/mod_resource/content/1/Conven%C3%A7%C3%A3o%20da%20Haia%2C%201907.pdf.

[15] Convenção de Haia de 1907: "Artigo 5º. A presente Convenção não se refere aos navios de commercio cuja construção indique que são destinados a ser transformados em navios de guerra" (p. 842. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5632420/mod_resource/content/1/Conven%C3%A7%C3%A3o%20da%20Haia%2C%201907.pdf).

É um recurso de que, em geral, o Estado ou seus nacionais lançam mão para obrigar o Estado ofensor a modificar uma atitude considerada agressiva ou injusta, cuja medida pode ser adotada por ato oficial de um governo ou pode ser obra de meros particulares, neste caso, não acarretando, em geral, a responsabilidade internacional do Estado de onde parte. Todavia, alguns autores entendem que tal responsabilidade é comprometida se do boicote participam, direta ou indiretamente, funcionários ou agentes de tal Estado. Ao passo que outros entendem que se deve distinguir, no caso de boicote por particulares, entre o voluntário (ou espontâneo) e o compulsório (ou forçado pelo governo): o primeiro é ato legítimo e, portanto, não acarreta responsabilidade alguma do Estado, enquanto o segundo é ato ilegítimo, pelo qual o Estado deve responder (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 840-841).

Nesse sentido, explica Valerio de Oliveira Mazzuoli que

> A boicotagem pode ser tomada por ato de particulares (boicotagem privada) ou por ato oficial do governo (boicotagem estatal). Na primeira modalidade, ocorre a interrupção das relações comerciais entre nacionais de um Estado em relação a nacionais de outro, ou o rompimento dessas relações em relação a esse próprio Estado. Na segunda, é o próprio governo do Estado que apoia a medida. Nesse caso, alguns entendem que a sua prática poderá acarretar a responsabilidade internacional do Estado, se exercida em prejuízo de terceiros, até mesmo caso a prática seja exclusivamente privada e contar com o apoio do governo. (MAZZUOLI, 2020, p. 1544)

Contudo, "a boicotagem, quando praticada como arma de legítima defesa, contra atos de injustiça ou de agressão, é recurso legítimo e não compromete a responsabilidade internacional do Estado, ainda na hipótese de ser apoiada ou ordenada pelo próprio governo desse Estado" (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 841), cujo entendimento floresceu a partir do relatório da Comissão Internacional de Inquérito sobre os acontecimentos da Manchúria (Comissão Lytton), que, com o objetivo de neutralizar a hostilidade entre Japão e China e alcançar a paz e a segurança no Oriente, reconheceu o boicote econômico como mecanismo de legítima defesa quando se apresentarem situações em que o boicotado promovesse ações de agressão ou de injustiça, não acarretando responsabilidade internacional para o seu provedor (MARTINS, 2017, p. 160).

Pontua Hermes Marcelo Huck que tal medida, consagrada na ruptura das relações econômicas, normalmente vem seguida da suspensão de relacionamento aéreo, marítimo, ferroviário e postal. Ademais, a eficácia desse tipo de pressão dependerá diretamente do grau de dependência comercial que o Estado-alvo tenha com aqueles com quem suas relações foram interrompidas (HUCK, 1996, p. 230).

A prática da boicotagem pode visar inicialmente produtos fabricados por empresas de um determinado Estado, neste caso, denomina-se boicote primário. Todavia, o boicote pode ainda atingir empresas que mantêm relações com aquelas inicialmente sujeitas ao boicote, numa espécie de cadeia-alvo de pressões econômicas, nesse caso, denomina-se secundário. Finalmente, o boicote terciário procura atingir qualquer um que mantenha relações de comércio com as empresas objeto do primário e do secundário, complementando-se a cadeia (MARTINS, 2017, p. 161-162).

Tal medida fora consagrada no artigo 16 do Pacto da Sociedade das Nações[16], bem como na Carta das Nações Unidas, em seu artigo 41[17], que prevê a aplicação do boicote como medida destinada a tornar efetivas suas decisões. Por outro lado, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o boicote não encontra respaldo de licitude, uma vez que nos termos do artigo 20 da Carta da OEA[18] nenhum Estado poderá aplicar ou estimular medidas coercivas de caráter econômico e político para forçar a vontade soberana de outro Estado e com isso obter vantagens de qualquer natureza (MAZZUOLI, 2020, p. 1544).

---

[16] Pacto da Sociedade das Nações: Artigo 16: 1. Se um membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos assumidos nos arts. 12, 13 ou 15, ele será ipso facto considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros membros da Sociedade. Estes se comprometem a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a proibir todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que tiver rompido o Pacto e a fazer que cessem todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, membro ou não da Sociedade. 2. Nesse caso, o Conselho terá o dever de recomendar aos diversos governos interessados os efetivos militares, navais ou aéreos, pelos quais os membros da Sociedade contribuirão, respectivamente, para as forças armadas destinadas a fazer respeitados os compromissos da Sociedade. 3. Os membros da Sociedade concordam, além disto, em prestar, uns aos outros apoio mútuo, na aplicação das medidas econômicas e financeiras a serem tomadas, em virtude do presente artigo, a fim de que se reduzam ao mínimo as perdas e os inconvenientes que daí possam resultar. Eles se prestarão igualmente apoio mútuo na resistência a qualquer medida especial dirigida contra um deles pelo Estado que tiver rompido o Pacto. E tomarão as disposições necessárias para facilitar a passagem, através do seu território, das forças de todo membro da Sociedade que participar de uma ação comum destinada a fazer respeitados os compromissos da Sociedade. 4. Todo membro da Sociedade que se tornar culpado da violação de algum dos compromissos resultantes do Pacto poderá dela ser excluído. A exclusão será pronunciada pelo voto de todos os outros membros da Sociedade representados no Conselho. (Disponível em: http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/55_-_pacto_da_sociedade_das_nacoes.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023).

[17] Carta das Nações Unidas: Art. 41: O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas. (Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023).

[18] Carta da OEA: Artigo 20. Nenhum Estado poderá aplicar ou estimular medidas coercivas de caráter econômico e político, para forçar a vontade soberana de outro Estado e obter deste vantagens de qualquer natureza. (Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm).

Essa espécie de sanção é aplicada por Estados e particulares que, de forma deliberada, promovem o boicote de produtos de Estados e empresas que atuam de forma ofensiva a temas sensíveis a seus grupos de interesse. Por exemplo o boicote imposto pelos países árabes a produtos originados de países que mantinham comércio com Israel. Outro exemplo, o boicote imposto por entidades privadas de grupos ecológicos a determinados produtos cuja fabricação, comercialização ou uso viole alguma norma ecológica ou preservacionista (MARTINS, 2017, p. 161).

1.2.5 BLOQUEIO

O bloqueio pacífico, também chamado de bloqueio comercial, consiste em impedir, por meio de força armada, as comunicações com um porto ou as costas de um país ao qual se pretende obrigar a proceder de certo modo (MELLO, 2002, p. 1423).

Quanto à extensão do bloqueio, este pode impedir a entrada e saída dos navios pertencentes a nacionais do Estado bloqueado, com a permissão de livre entrada ou saída para as embarcações de nacionais dos outros Estados, como também pode impedir a entrada e saída de quaisquer navios, seja qual for a sua nacionalidade (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 839).

Lembra Lassa Francis Lawrence Oppenheim que antes do Século XIX, o bloqueio só era conhecido como medida entre beligerantes em tempo de guerra. Somente em meados do Século XIX ocorreu o primeiro caso de um chamado bloqueio pacífico, ou seja, um bloqueio em tempo de paz, como um meio compulsivo de resolver diferenças internacionais[19] (OPPENHEIM, 1912, p. 49). Lembra o autor que

> *The first case, one of intervention, happened in 1827, when, during the Greek insurrection, Great Britain, France, and Russia intervened in the interest of the independence of Greece and blockaded those parts of the Greek coast which were occupied by Turkish troops. Although this blockade led to the battle of Navarino, in which the Turkish fleet was destroyed, the Powers maintained, nevertheless, that they were not at war with Turkey. In 1831, France blockaded the Tagus as an act of reprisal for the purpose of exacting redress from Portugal for injuries sustained by French subjects. Great Britain and France, exercising intervention for the purpose of making Holland consent to the independence of revolting Belgium, blockaded in 1833 the coast of Holland. In 1838, France blockaded the ports of Mexico as an act of*

[19] Segundo o autor: "*Before the nineteenth century blockade was only known as a measure between belligerents in time of war. It was not until the second quarter of the nineteenth century that the first case occurred of a so-called pacific blockade—that is, a blockade during time of peace—as a compulsive means of settling international differences; and all such cases are either cases of intervention or of reprisals*" (OPPENHEIM, 1912, p. 49).

> *reprisal, but Mexico declared war against France in answer to this pacific blockade. Likewise as an act of reprisal, and in the same year, France blockaded the ports of Argentina; and in 1845, conjointly with Great Britain, France blockaded the ports of Argentina a second time. In 1850, in the course of her differences with Greece on account of the case of Don Pacifico, Great Britain blockaded the Greek ports, but for Greek vessels only. Another case of intervention was the pacific blockade instituted in 1860 by Sardinia, in aid of an insurrection against the then Sicilian ports of Messina and Gaeta, but the following year saw the conversion of the pacific blockade into a war blockade. In 1862 Great Britain by way of reprisal for the plundering of a wrecked British merchantman, blockaded the Brazilian port of Rio de Janeiro. The blockade of the island of Formosa by France during her differences with China in 1884 and that of the port of Menam by France during her differences with Siam in 1893 are likewise cases of reprisals. On the other hand, cases of intervention are the blockade of the Greek coast in 1886 by Great Britain, Austria-Hungary, Germany, Italy, and Russia, for the purpose of preventing Greece from making war against Turkey; and further, the blockade of the island of Crete in 1897 by the united Powers. The last case occurred in 1902, when Great Britain, Germany, and Italy blockaded, by way of reprisal, the coast of Venezuela.*[20] (OPPENHEIM, 1912, p. 49-50)

Nesse sentido, observa Marco Aurélio Gumieri Valério que o bloqueio pacífico deriva do bloqueio militar, também chamado bloqueio em tempos de guerra, que consiste na prática de impedimento da entrada e da saída de navios do Estado sancionado cuja costa, parcial ou completamente, era bloqueada com a formação de um cinturão de embarcações do Estado sancionador (VALÉRIO, 2011, p. 72-73). Ou seja, consiste no rompimento físico das vias de acesso e dos canais de abastecimento de uma determinada região, no intuito de submeter o aparato militar que a protege, bem como sua população civil, a uma situação de penúria e escassez, ante a retenção de entrada e saída de mercadorias do Estado bloqueado, flexibilizando ou não o trânsito de representantes comerciais dos demais Estados neutros, a fim de forçar o

[20] Tradução livre: "O primeiro caso, de intervenção, ocorreu em 1827, quando, durante a insurreição grega, Grã-Bretanha, França e Rússia intervieram no interesse da independência da Grécia e bloquearam as partes da costa grega ocupadas por tropas turcas. Embora esse bloqueio tenha levado à batalha de Navarino, na qual a frota turca foi destruída, as potências afirmaram, no entanto, que não estavam em guerra com a Turquia. Em 1831, a França bloqueou o Tejo como um ato de represália com o objetivo de exigir reparação de Portugal por ferimentos sofridos por súditos franceses. A Grã-Bretanha e a França, exercendo intervenção com o objetivo de fazer a Holanda consentir com a independência da revoltada Bélgica, bloquearam em 1833 a costa da Holanda. Em 1838, a França bloqueou os portos do México como um ato de represália, mas o México declarou guerra à França em resposta a esse bloqueio pacífico. Também como ato de represália, e no mesmo ano, a França bloqueou os portos da Argentina; e em 1845, juntamente com a Grã-Bretanha, a França bloqueou pela segunda vez os portos da Argentina. Em 1850, no decorrer de suas diferenças com a Grécia por conta do caso de Don Pacifico, a Grã-Bretanha bloqueou os portos gregos, mas apenas para navios gregos. Outro caso de intervenção foi o bloqueio pacífico instituído em 1860 pela Sardenha, em auxílio de uma insurreição contra os então portos sicilianos de Messina e Gaeta, mas no ano seguinte viu-se a conversão do bloqueio pacífico em bloqueio de guerra. Em 1862, a Grã-Bretanha, em represália ao saque de um navio mercante britânico naufragado, bloqueou o porto brasileiro do Rio de Janeiro. O bloqueio da ilha de Formosa pela França durante suas diferenças com a China em 1884 e o do porto de Menam pela França durante suas diferenças com o Sião em 1893 são também casos de represálias. Por outro lado, casos de intervenção são o bloqueio da costa grega em 1886 pela Grã-Bretanha, Áustria-Hungria, Alemanha, Itália e Rússia, com o objetivo de impedir que a Grécia declarasse guerra à Turquia; e ainda, o bloqueio da ilha de Creta em 1897 pelas Potências unidas. O último caso ocorreu em 1902, quando Grã-Bretanha, Alemanha e Itália bloquearam, em represália, a costa da Venezuela" (OPPENHEIM, 1912, p. 49-50).

Estado sancionado a abdicar do seu intento inicial e se render aos desígnios do agente atacante (MARTINS, 2017, p. 147). Prática condenável, ante as consequências humanitárias de seu emprego.

As consequências nefastas do bloqueio militar foram apresentadas por Hermes Marcelo Huck ao comparar o Cerco a Leningrado[21], cujas estimativas estabelecem mais de 2 milhões de mortos, entre civis e militares, com as bombas nucleares nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, que resultou na morte de aproximadamente 90 mil pessoas (HUCK, 1996, p. 201).

Todavia, o bloqueio pacífico, para ser admitido, deve respeitar algumas condições, estabelecidas pelo Instituto de Direito Internacional, em 1887, quais sejam: (a) não se aplicar aos navios estrangeiros, de modo que os navios de pavilhão estrangeiro possam navegar livremente; (b) o bloqueio deve ser declarado e notificado oficialmente e mantido por uma força suficiente[22]; (c) os navios violadores do bloqueio são suscetíveis apenas de apreensão ou sequestro, devendo, após o término do bloqueio, ser restituídos a seus proprietários, com suas cargas, ou seja, não podem ser confiscados, mas sem direito à indenização (BEVILAQUA, 1911, p. 252); além de (d) só poder ser empregado após fracassadas as negociações[23] (OPPENHEIM, 1912, p. 53).

---

[21] O cerco a Leningrado realizado pelas tropas da Alemanha nazista, Itália e Finlândia, desenvolveu-se nas batalhas travadas durante a Segunda Guerra Mundial e durou cerca de 900 dias. A cidade soviética de Leningrado (atual São Petersburgo) foi sitiada, restando privada de acesso à água, combustível e alimento, cuja consequência foi a morte por inanição, disseminação de doenças pelo enfraquecimento do corpo e uso de água não tratada e ingestão de bens impróprios.

[22] A esse respeito, esclarece Lassa Francis Lawrence Oppenheim que "*as blockade, being a violation of the territorial supremacy of the blockaded State, is prima facie of a hostile character, it is necessary for such State as intends in time of peace to blockade another State to notify its intention to the latter and to fix the day and hour for the establishment of the blockade. And, thirdly, although the Declaration of Paris of 1856 enacting that a blockade to be binding must be effective concerns blockades in time of war only, there can be no doubt that pacific blockades ought to be likewise effective. The declaration of the Institute of International Law in favour of pacific blockade contains, therefore, the condition: 'Le blocus pacifique doit être déclaré et notifié officiellement, et maintenu par une force suffisante'*". Tradução livre: "o bloqueio, sendo uma violação da supremacia territorial do Estado bloqueado, é *prima facie* de caráter hostil, é necessário que o Estado que pretenda em tempo de paz bloquear outro Estado notifique a este último sua intenção e fixe o dia e hora para o estabelecimento do bloqueio. E, em terceiro lugar, embora a Declaração de Paris de 1856, decretando que um bloqueio para ser obrigatório deve ser eficaz, diga respeito apenas aos bloqueios em tempo de guerra, não há dúvida de que os bloqueios pacíficos devem ser igualmente eficazes. A declaração do Instituto de Direito Internacional em favor do bloqueio pacífico contém, portanto, a condição: '*O bloqueio pacífico deve ser oficialmente declarado e notificado, e mantido com força suficiente*'". (OPPENHEIM, 1912, p. 53).

[23] Segundo o autor: "*Pacific blockade is a measure of such enormous consequences that it can be justified only after the failure of preceding negotiations for the purpose of settling the questions in dispute*". Tradução livre: "O bloqueio do Pacífico é uma medida de consequências tão enormes que só pode ser justificada após o fracasso das negociações anteriores com o objetivo de resolver as questões em disputa" (OPPENHEIM, 1912, p. 53).

Recente exemplo dessa medida é o bloqueio imposto por Israel sobre a Faixa de Gaza, após o grupo extremista islâmico Hamas assumir o controle da região, sob alegação de que as armas e munições utilizadas nos ataques ao território israelense eram contrabandeadas pelo mar. Todavia, uma frota de navios turcos com ajuda humanitária, chamada de "Flotilha da Liberdade", ao tentar furar o bloqueio, foi atacada pelos israelenses, que culminou, em 31 de maio de 2010, com a morte de alguns civis que estavam a bordo da embarcação *Mavi Marmara*, o que levou à suspensão das relações entre os dois Estados (Turquia e Israel) por longo período, findada após um acordo[24].

1.2.6 ROMPIMENTO DAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS

O rompimento das relações diplomáticas consiste na cessação, normalmente temporária, das relações oficiais dos Estados em conflito. Tal ruptura provoca a interrupção de relações com o outro Estado especialmente por meio da retirada dos agentes diplomáticos (MELLO, 2002, p. 1419), fechamento de embaixadas e consulados e anulação de vistos.

Pode, ainda, ocorrer a ruptura total das relações diplomáticas por parte do Estado ofendido, que corta definitivamente as relações oficiais de diplomacia com o Estado ofensor, procedendo-se com a devolução dos passaportes aos seus representantes diplomáticos e com a retirada imediata do pessoal da missão instalada no país (MAZZUOLI, 2020, p. 1545).

Essa medida não implica necessariamente no rompimento das relações econômicas e consulares entre os Estados conflitantes, pois, apesar do rompimento das relações diplomáticas, os governos desses Estados podem continuar a manter relações por meio de "outros canais" (MELLO, 2002, p. 1420). Todavia, é de se refletir que tal medida poderá comprometer as

[24] Sobre o assunto consultar: UOL. Israel ataca barcos que levavam ajuda a Gaza; Turquia pede reunião da ONU. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2010/05/31/israel-ataca-barcos-que-tentavam-furar-bloqueio-a-gaza-e-mata-dezenas-ataque-repercute-no-mundo.htm#:~:text=Israel%20decretou%20um%20bloqueio%20quase,regi%C3%A3o%2C%20em%20junho%20de%202007; UOL. Oriente Médio - Ataque à "Flotilha da Liberdade" isola Israel. Disponível em: https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/oriente-medio-ataque-a-flotilha-da-liberdade-isola-israel.htm; DW. Israel e Turquia normalizam relações diplomáticas. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/israel-e-turquia-normalizam-rela%C3%A7%C3%B5es-diplom%C3%A1ticas/a-19360501; G1. Israel pagará indenização de US$ 20 milhões por ataque a barco turco. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/israel-pagara-indenizacao-de-us-20-milhoes-por-ataque-barco-turco.html. O GLOBO. Bloqueio israelense à Faixa de Gaza deixou um milhão de pessoas abaixo da linha da pobreza, diz ONU. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/bloqueio-israelense-faixa-de-gaza-deixou-um-milhao-de-pessoas-abaixo-da-linha-da-pobreza-diz-onu-24767229.

relações comerciais e de trânsito de nacionais, áreas sensíveis à atuação de embaixadas e consulados.

Tal medida pode resultar da violação, por um Estado, dos direitos do outro, bem como pode ser empregada como meio de pressão de um Estado sobre outro, a fim de o forçar a modificar a sua atitude ou chegar a um acordo sobre algum dissídio que os separe. Ou seja, pode ser usada como sinal de protesto contra uma ofensa recebida, mas também como maneira de persuadir o Estado contra o qual se aplica a adotar determinada postura. Sua adoção pode demonstrar que a parte ofendida já não espera nada das negociações diplomáticas, ou que outras medidas mais fortes poderão vir a ser empregadas (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2019, p. 843-844).

Lembra Celso Duvivier de Albuquerque Mello que a ruptura de relações diplomáticas não se confunde com a suspensão de relações diplomáticas, uma vez que esta ocorre, por exemplo, quando um Estado retira o seu chefe de Missão e entrega a sua Missão a um encarregado de negócios interino, ou, ainda, quando um novo governo sobe ao poder por um golpe de Estado, até que haja ou não o seu reconhecimento. Os interesses do Estado passam a ser representados por um terceiro denominado de potência protetora (MELLO, 2002, p. 1420).

O "rompimento das relações diplomáticas de um país em relação a outro pode ser reatado, caso as duas partes entabulem novas negociações nesse sentido, evitando-se um desconforto internacional maior, e principalmente uma guerra declarada entre ambos" (MAZZUOLI, 2020, p. 1545).

Vale lembrar que "a ruptura de relações diplomáticas não faz com que desapareça a inviolabilidade dos locais da Missão e dos seus arquivos, bem como os agentes diplomáticos permanecem com suas imunidades" (MELLO, 2002, p. 1420).

1.2.7 SANÇÕES ECONÔMICAS

As sanções econômicas são uma das espécies hodiernamente empregada como prática de pressão socioeconômica internacional, consubstanciadas no bloqueio de operações monetárias, financeiras e de investimentos e auxílio econômico, ou nos controles de exportação e importação, bem como no congelamento de ativos ou confisco de bens de Estados ou indivíduos sancionados, compreendidas como "medidas moderadas, não violentas, vistas como

um meio-termo entre a negociação diplomática e o conflito armado para a solução de uma controvérsia" (VALÉRIO, 2011, p. 95).

Quanto aos controles de importação e exportação, os países remetentes têm maior probabilidade de desfrutar de uma posição dominante no mercado como fornecedores de produtos de exportação, uma vez que pode haver outros compradores alternativos de importações, gerando graves consequências para aquele país-alvo.

As sanções referentes ao atraso ou negativa de crédito ou concessões, consubstancia-se, principalmente, na interrupção da assistência oficial ao desenvolvimento daquele país sancionado[25] (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 96), configurada no bloqueio ao acesso ao crédito internacional do Estado-alvo, seja em instituições privadas ou organismos internacionais, como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tais atos geram um comumente isolamento financeiro do Estado sancionado, impedindo que ele possa utilizar, na plenitude, o potencial econômico do qual é detentor (MARTINS, 2017, p. 166).

Essa interrupção da assistência tem como finalidade o enfraquecimento do governo e consequentemente a maior facilidade de impor as regras e padrões considerados como desejáveis pelo fornecedor da ajuda (HUCK, 1996, p. 257).

O congelamento de ativos não apenas interrompe os fluxos financeiros, mas também impede o comércio, embora os congelamentos sejam frequentemente impostos em conjunto com amplos controles comerciais. Tendo em vista que mercadorias, contas a receber e contas bancárias, bens imóveis, qualificam-se como ativos, portanto, uma vez que um congelamento é anunciado, qualquer coisa pertencente ao país-alvo, suas corporações ou residentes é potencialmente vulnerável[26] (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 96).

---

[25] Segundo os autores: "*The most common type of financial sanction is the interruption of official development assistance. Although Export-Import Bank financing, multilateral development bank loans, and other forms of official and private credit have been linked to political goals from time to time (such as the effort to stop the Three Gorges Dam construction in China), the majority of cases involve the manipulation of bilateral economic and military assistance to developing countries*". Tradução livre: "O tipo mais comum de sanção financeira é a interrupção da assistência oficial ao desenvolvimento. Embora o financiamento do Export-Import Bank, os empréstimos multilaterais do banco de desenvolvimento e outras formas de crédito oficial e privado tenham sido vinculados a objetivos políticos de tempos em tempos (como o esforço para impedir a construção da barragem das Três Gargantas na China), a maioria dos casos envolvem a manipulação de assistência econômica e militar bilateral a países em desenvolvimento" (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 96).

[26] Segundo os autores: "*An unusual sanction is the freeze of assets the target country holds in the sender country. A broad freeze of assets not only stops financial flows but also impedes trade, though freezes are often imposed in conjunction with broad trade controls. Merchandise, accounts receivable, and bank accounts all qualify as assets (as does real property), so once a freeze is announced anything owned by the target country, its corporations, or residents is potentially vulnerable. In general, foreign government assets have been frozen only in times of war or exceptional hostility*" (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 96).

Historicamente, a aplicação das sanções econômicas esteve ligada à aplicação de sanções militares, inclusive incorporando alguns de seus elementos, nesse sentido que conceitos como bloqueio, embargo e represália nasceram e constituíram institutos autônomos. Daí porque, em princípio, as sanções econômicas configuravam-se como acessórias àquelas militares, sendo impostas na esteira de ações bélicas ou na companhia delas (VALÉRIO, 2011, p. 96).

Em linhas gerais, as sanções econômicas importam na imposição de uma determinada restrição ou barreira tendente a modificar o comportamento daquele que sofre a sanção, e são muitas vezes denominadas como pressão econômica, coerção econômica, guerra econômica ou medida econômica.

Essa espécie de sanção se popularizou entre as grandes potências econômicas diante da relativa facilidade de sua implementação, uma vez que são poucos os governos e instituições financeiras internacionais que são provedores dos fluxos financeiros internacionais, de modo que possuem um maior controle da efetivação da sanção, necessitando, consequentemente, de uma menor taxa de cooperação internacional (MARTINS, 2017, p. 164).

"Ainda que a legalidade dessas medidas seja passível de críticas, elas são cobertas por um manto de legitimidade, uma vez que parecem ter o poder de impedir o confronto bélico ou, no mínimo, procrastiná-lo" (VALÉRIO, 2011, p. 105), de modo a fundamentar a sua aceitação no cenário internacional, acrescentada pela possibilidade de individualização para implementação das sanções, a fim de evitar efeitos colaterais contra a população civil do Estado.

1.3 FUNDAMENTOS DAS SANÇÕES INTERNACIONAIS

As sanções são justificáveis porque toda norma padece de descumprimento, uma vez que cabe a cada sujeito de direito escolher obedecê-la ou não, e frise-se que tal inobservância não é um fenômeno exclusivo do Direito, visto que mesmo as normas não jurídicas, a exemplo das religiosas e das morais, também enfrentam a possibilidade de virem a ser desobedecidas. Todavia, "o que diferencia as normas jurídicas desses outros sistemas é a possibilidade de instituição de *mecanismos* que obriguem os agentes a seguirem as leis" (VALÉRIO, 2013, p. 52), isso porque "para garantir a paz, a ordem social não exclui todos os tipos de atos

coercitivos; ela autoriza determinados indivíduos a praticar esses atos de acordo com determinadas condições" (KELSEN, 2011, p. 4).

Nesse sentido, explica Hans Kelsen que

> É o indivíduo ou o grupo cujo direito foi violado que é autorizado a empregar a força contra o indivíduo ou grupo responsável pela violação do direito. Embora no direito primitivo predomine o princípio da autotutela, o ato coercitivo que não é considerado delito, como a vingança de sangue, tem o caráter de sanção e é interpretado como reação da comunidade jurídica contra o transgressor responsável pelo delito e seu grupo. Uma vez que a autotutela é reconhecida como princípio jurídico, que sua execução é concebida como ação da comunidade jurídica e sanção contra o delinquente, ela é o exercício do monopólio comunitário da força. (KELSEN, 2011, p. 5)

Nessa perspectiva, ensina Marco Aurélio Gumieri Valério que

> o direito não pode nem deve ficar impassível diante da desobediência à regra jurídica, pois, se não revidar ao descumprimento da norma, correrá o risco de ser desconsiderada pelos atores, assim, se a regra jurídica for infringida reiteradas vezes, poderá passar a não mais regular as relações antes sujeitas aos seus desígnios. (VALÉRIO, 2013, p. 53)

Saliente-se que toda ordem jurídica pressupõe que seus sujeitos de direito assumam responsabilidades quando seus comportamentos causem danos aos direitos e interesses dos outros sujeitos de direito. Tal assertiva também está contida na sociedade internacional, na qual, em virtude da sua soberania, os Estados determinam livremente suas decisões, que se limitam pela igual liberdade entre os Estados, daí porque a responsabilidade internacional dos Estados aparece como mecanismo regulador essencial e necessário das relações mútuas (DINH; DAILLER; PELLET *apud* VALÉRIO, 2011, p. 54).

Por isso, o sujeito internacional que descumprir uma norma poderá ser destinatário de uma sanção, que representará uma resposta ao ato de sua violação. Isso ocorre, pois, "todo descumprimento à norma de direito internacional é reflexo de um desrespeito à regra e merece, portanto, uma sanção que vise reafirmar que ela deveria ter sido obedecida" (VALÉRIO, 2011, p. 56).

Daí porque nas palavras de Hildebrando Accioly, G. E. do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella, as sanções são métodos coercitivos e não meios pacíficos de solução de controvérsias (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 259). Todavia, contrapondo-se a essa natureza não pacífica, apenas a título de esclarecimento, Valerio de Oliveira Mazzuoli afirma que tal meio coercitivo de solução de controvérsias internacionais, não obstante a coerção que o caracteriza, é considerado como pertencendo ao campo das soluções pacíficas de

controvérsias, pois visam, em última análise, o resguardo da paz internacional, ao passo que muitas vezes é utilizado como opção estatal antes de qualquer ataque armado ou antes do emprego de alguma forma de agressividade (MAZZUOLI, 2020, p. 411).

Quanto à aplicação de medidas coercitivas, observa Lori Fisler Damrosch que sempre haverá casos em que as estratégias de *compliance* simplesmente não funcionarão, por exemplo, quanto às proibições internacionais de agressão, genocídio e maus-tratos de seres humanos, assim, quando o *compliance* falha, as violações não podem ser simplesmente ignoradas, ou então os fundamentos normativos de todo o sistema seriam comprometidos. Alerta a autora que apesar de a aplicação coercitiva poder, de fato, ficar aquém do cumprimento em casos particulares, as sanções quando aplicadas podem cumprir funções suplementares importantes de reforçar o compromisso da comunidade internacional com a norma em questão e deter futuras violações[27] (DAMROSCH, 1997, p. 23).

No mesmo sentido, alerta Valerio de Oliveira Mazzuoli que

> Nem sempre os atores da sociedade internacional estão abertos ao diálogo ou dispostos a resolver judicialmente (ou semijudicialmente) suas contendas. Não raro, no calor das divergências, os Estados procuram maneiras em todos os seus termos coercitivas de resolução de seus desentendimentos, antes de uma investida militar armada ou outra medida violenta congênere contra o seu adversário. Assim, fracassados que sejam os meios pacíficos de solução de controvérsias, ou caso não tenham sido aplicadas as medidas judiciais cabíveis para a solução do conflito entre as partes, estas poderão se utilizar de certos "meios coercitivos" para pôr fim ao litígio, antes do início de uma luta armada (guerra) contra o outro Estado envolvido na controvérsia. (MAZZUOLI, 2020, p. 410)

Nesse contexto, importante ressaltar a observância voluntária e natureza cooperativista intrínsecas no direito internacional, uma vez que as regras do direito internacional diferem na

[27] Nas palavras da autora: "*There will always be cases as to which compliance strategies sim ply will not work; and these may involve norms of the highest moral concern. International prohibitions on aggression, genocide, and mistreatment of human beings are not obviously susceptible to the kinds of capacity-building regulatory strategies that compliance theorists favour. When compliance fails, violations cannot simply be ignored or else the normative foundations of the entire system are jeopardized. Coercive enforcement may indeed fall short of achieving compliance in particular cases; but when enforcement sanctions are applied, they do serve important supplementary functions of reinforcing the international community's commitment to the norm in question and deterring future violations. Though some would dis parage these aspects of the enforcement process as merely 'symbolic', the symbolic side of enforcement is hardly trivial*". Tradução livre: "Sempre haverá casos em que as estratégias de *compliance* simplesmente não funcionarão; e estes podem envolver normas da mais alta preocupação moral. As proibições internacionais de agressão, genocídio e maus-tratos de seres humanos não são obviamente suscetíveis aos tipos de estratégias regulatórias de capacitação que os teóricos da conformidade favorecem. Quando a conformidade falha, as violações não podem ser simplesmente ignoradas, ou então os fundamentos normativos de todo o sistema são comprometidos. A aplicação coercitiva pode, de fato, ficar aquém do cumprimento em casos particulares; mas quando as sanções de execução são aplicadas, elas cumprem funções suplementares importantes de reforçar o compromisso da comunidade internacional com a norma em questão e deter futuras violações. Embora alguns desqualifiquem esses aspectos do processo de execução como meramente 'simbólicos', o lado simbólico da execução dificilmente é trivial". (DAMROSCH, 1997, p. 23).

medida em que exercem uma atração normativa em direção ao cumprimento, onde alguns atores são mais propensos a cumprir voluntariamente alguns tipos de regras do que outros[28] (DAMROSCH, 1997, p. 19), daí advém, muitas vezes, a desobediência às normas por parte de alguns atores internacionais, cuja aplicação de sanções tem por escopo não apenas "sinalizar que o sistema não admite violações, como também minimizar o peso que os interesses individuais dos sujeitos possam ter sobre a opção de cumprir ou não com o dever que lhes é apregoado" (VALÉRIO, 2011, p. 57-58), fazendo prevalecer os valores e os fins jurídicos da sociedade internacional.

Na mesma perspectiva, a prevalência da natureza convencional e consuetudinária das fontes do direito internacional obstaculiza uma compilação definitiva de todas as obrigações e, por consequência, das ações e omissões, que caso contrárias às normas, demandariam a aplicação de sanções, o que acaba por dificultar a análise de quais atos ou omissões mereceriam ser, de fato, objeto de sanções internacionais (VALÉRIO, 2011, p. 59-60).

Todavia, a evolução do sistema internacional marcha no sentido de estabelecer quais condutas constituem forçosamente violações, como as normas *jus cogens*, que tutelam interesses universais, como a manutenção da paz e os direitos humanos, e por isso independem da realização de tratados ou convenções sobre a matéria, pois elas dão forma a um conjunto de mandamentos que tem um grau de obrigatoriedade indiscutível pela sua relevância e, portanto, não são passíveis de transgressão sem que haja consequências (VALÉRIO, 2013, p. 63).

Nesse sentido, ressalte-se o princípio *jus cogens*, que pode ser entendido como o conjunto de normas imperativas de direito internacional público, que "reflete padrões deontológicos sedimentados no âmbito da comunidade internacional, cuja existência e eficácia

[28] Nas palavras da autora: "*There is much more voluntary compliance with international law than the critics would acknowledge. This is the argument of Louis Henkin in How Nations Behave: 'almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time'. Others, notably Thomas Franck in The Power of Legitimacy among Nations, have shown how rules of international law differ in the extent to which they exert a normative 'pull' towards compliance: actors are more likely to comply voluntarily with some kinds of rules than others, and if we understand the forces that motivate voluntary compliance, then perhaps we can improve the content of the rules, or improve the system for making rules, so that a greater portion of the system will exert a greater pull towards compliance*". Tradução livre: "Há muito mais observância voluntária com o direito internacional do que os críticos reconheceriam. Este é o argumento de Louis Henkin em *How Nations Behave*: 'quase todas as nações observam quase todos os princípios do direito internacional e quase todas as suas obrigações quase o tempo todo'. Outros, notadamente Thomas Franck em *The Power of Legitimacy between Nations*, mostraram como as regras do direito internacional diferem na medida em que exercem uma 'atração' normativa em direção ao cumprimento: os atores são mais propensos a cumprir voluntariamente alguns tipos de regras do que outros , e se entendermos as forças que motivam o cumprimento voluntário, então talvez possamos melhorar o conteúdo das regras, ou melhorar o sistema de criação de regras, de modo que uma porção maior do sistema exerça um impulso maior para o cumprimento" (DAMROSCH, 1997, p. 19).

independem da aquiescência dos sujeitos de direito internacional" (GARCIA, 2017, p. 95) e que deve ser observado nas relações internacionais, podendo, inclusive, projetar-se, em alguns casos, na própria ordem jurídica interna (GARCIA, 2017, p. 95).

Observam Hildebrando Accioly, G. E. do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella que

> A evolução do direito internacional desencadeou e ainda produz profundas mudanças conceituais e estruturais no inteiro sistema institucional e normativo internacional. A crescente institucionalização do direito internacional está em curso há mais de um século, e relevantes progressos foram alcançados, desde as Conferências de Paz da Haia, de 1899 e 1907. Muito mais se fez desde então. Essas mudanças estruturais e operacionais assinalam novos parâmetros no presente e no futuro do direito internacional.
> Dentre as inovações conceituais merecem menção a emergência do *jus cogens* e as obrigações *erga omnes*, os estritos limites ao uso legal da força, a proibição da agressão, e da ocupação, como meios válidos para a criação de título jurídico para o exercício de soberania, em conformidade com o direito internacional, como tantas vezes ocorrera no passado. Tais progressos conceituais e institucionais não podem deixar de ser enfatizados. (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 224)

Nesse contexto, relevante uma breve análise da hierarquia das Fontes em Direito Internacional Público, compreendida nas diferentes modalidades de aferição de conteúdo jurídico internacional, no qual emanam direitos e deveres, que vincula seus sujeitos de direito.

A relação das fontes de direito internacional público destacada no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça[29], compreende as convenções internacionais, gerais ou especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; o costume internacional, como prova de prática geral aceita como sendo o direito; os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas; e as decisões judiciárias e a reflexão jurídica desenvolvida por juristas das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, todavia, não consagra a existência de uma hierarquia entre essas fontes, estando, portanto, todas no mesmo grau hierárquico.

Em que pese a inexistência de hierarquia entre as fontes formais, tal regra não se aplica às normas classificadas como de *jus* cogens, tanto que Fábio Konder Comparato assevera que

[29] Estatuto da Corte Internacional de Justiça: Artigo 38: "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 Artigo 59, as decisões judiciárias e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem" (Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7600453/mod_resource/content/1/Estatuto%20da%20Corte%20Internacional%20de%20Justi%C3%A7a.pdf).

"no plano internacional, ninguém mais contesta o princípio da supremacia absoluta da norma imperativa de direito internacional geral (*jus cogens*)" (COMPARATO, 2015, p. 75). No mesmo sentido, analisam André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros que "um dos traços mais marcantes da evolução do Direito Internacional contemporâneo foi, sem dúvida, a consagração definitiva do *jus cogens* no topo da hierarquia das fontes do Direito internacional, como uma 'supralegalidade internacional'" (PEREIRA; QUADROS, 1993, p. 277).

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, em vigor internacionalmente desde 1980, regulou o *jus cogens*, determinando, em seu artigo 53[30], que é nulo o tratado que, no momento da sua conclusão, conflita com uma norma imperativa de Direito Internacional geral, compreendida como uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como uma norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só poderá ser modificada por uma outra norma de Direito Internacional geral da mesma natureza, a fim de se ajustar aos valores predominantes de cada época.

Assim, por meio dos artigos 53, 64[31] e 71[32], da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, o direito internacional cogente foi expressamente acolhido e passou a integrar o direito internacional positivo (PEREIRA; QUADROS, 1993, p. 277).

Ressalta Alberto do Amaral Junior que, no âmbito do direito internacional, apenas as normas de *jus cogens* são imperativas, sendo essa imperatividade uma qualidade da norma, que impede sua derrogação por acordo particular, assim, um tratado bilateral não está apto para

[30] Convenção de Viena: Artigo 53. Tratado em conflito com uma norma imperativa de Direito Internacional geral (*jus cogens*): É nulo o 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 no seu conjunto, como uma norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por uma norma de Direito Internacional geral da mesma natureza.

[31] Convenção de Viena: Artigo 64. Superveniência de uma norma imperativa de direito internacional geral (jus cogens): Se sobrevier uma nova norma imperativa de direito internacional, geral, qualquer tratado existente que seja incompatível com essa norma torna-se nulo e cessa a sua vigência.

[32] Convenção de Viena: Artigo 71. Consequências da nulidade de um tratado incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral: 1 - Quando um tratado seja nulo, nos termos do artigo 53º, as Partes devem: (a) Eliminar, na medida do possível, as consequências de qualquer acto praticado com base numa disposição incompatível com a norma imperativa de direito internacional geral; e (b) Tornar as suas relações mútuas conformes à norma imperativa de direito internacional geral. 2 - Quando um tratado se torne nulo e cesse a sua vigência, nos termos do artigo 64º, a cessação da vigência do tratado: (a) Isenta as Partes da obrigação de continuarem a cumprir o tratado; (b) Não prejudica qualquer direito, obrigação ou situação jurídica das Partes criados pelo cumprimento do tratado, antes da cessação da sua vigência; todavia, esses direitos, obrigações ou situações não podem manter-se no futuro, salvo na medida em que a sua manutenção não for em si mesma incompatível com a nova norma imperativa de direito internacional geral.

derrogar norma de direito internacional geral com o *status* de *jus cogens*. Dessa forma, a autonomia dos Estados restringe-se e os governos acabam por perder a faculdade de dispor livremente dos seus interesses, submetendo-se aos ditames da ordem pública internacional, uma vez que a liberdade de tratar contrai-se nos domínios em que o *jus cogens* penetra (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 53).

Daí porque de acordo com Celso Duvivier de Albuquerque Mello o *jus cogens* é "a ordem pública para a satisfação do interesse comum dos que integram a sociedade internacional" (MELLO, 2000, p. 76).

Registre-se, ainda, que na XVIII reunião da Assembleia Geral da ONU, ao apreciar o Relatório da Comissão de Direito Internacional, quanto ao Projeto de Convenção sobre Direito dos Tratados, aprovou-se a proposta de positivação dos princípios relativos ao *jus cogens* internacional, destacando que

> A Comissão de Direito Internacional da ONU reconhece que no atual estágio do Direito Internacional positivo e geral existem determinadas normas fundamentais de direito público, com caráter internacional, contra as quais os Estados não podem acordar compromissos que as contradigam por se definirem como de *jus cogens*. A matéria foi considerada por todos os que dela cuidaram como de suma importância, um passo enorme para o progresso do Direito Internacional. (PEREIRA, 2017, p. 33-34)

André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros asseveram que a admissão de um Direito Internacional imperativo representa a aceitação do princípio de que a Comunidade Internacional está assentada em "valores fundamentais" ou "regras básicas", que compõem a "ordem pública da Comunidade Internacional ou ordem pública internacional", obrigando todos os sujeitos do Direito Internacional (PEREIRA; QUADROS, 1993, p. 279).

Dessa forma, o princípio *jus cogens* compreende a norma imperativa e universal de Direito Internacional, que obriga os Estados no seu conjunto e tem caráter evolutivo, uma vez que é admitida a sua substituição desde que a nova norma tenha a mesma natureza, o que revela a possibilidade de expansão e do surgimento de novas normas dessa categoria, considerando os constantes avanços na sociedade internacional, com a ressalva de que qualquer acordo entre os sujeitos de Direito Internacional Público cujo conteúdo conflitar com alguma norma imperativa estará eivada de nulidade (PEREIRA, 2017, p. 35).

Dentre as normas *jus cogens*, destaca Ian Brownlie que "os exemplos menos controversos deste tipo de regras são a proibição do uso da força, as regras sobre o genocídio, o princípio da não discriminação racial, os crimes contra a humanidade, e as regras que proíbem

o comércio de escravos e a pirataria" (BROWNLIE, 1990, p. 539). Na mesma linha, destaca Alberto do Amaral Junior aquelas regras que proíbem o emprego ou a ameaça do emprego da força nas relações internacionais contrariamente aos princípios previstos pela Carta das Nações Unidas, as normas que banem a pirataria, o genocídio e os crimes contra a humanidade, bem como o direito humanitário, contemplado pelas Convenções de Genebra de 1949, ainda, aquelas normas que exigem a assistência às pessoas, aos navios e aviões que se encontrem em situação de perigo (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 54). Em suma, "no estado actual do Direito Internacional, o *jus cogens* engloba predominantemente regras convencionais sobre direitos e liberdades fundamentais" (PEREIRA; QUADROS, 1993, p. 280).

Percebe-se, assim, que tais normas imperativas protegem valores vitais para a sociedade internacional que os Estados, em seu conjunto, compartilham, conferindo maior rigidez a valores essenciais para a convivência coletiva (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 53).

Esses "valores comuns gozam de prioridade e sobrepõem-se aos interesses individuais na vida internacional" (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 53), sem os quais a inteira estrutura se romperia (MERON *apud* PIOVESAN, 2013, p. 172).

Daí a assertiva de que os direitos humanos são normas *jus cogens*, portanto, dotados de imperatividade e hierarquia. Assim, "tendo em vista que os direitos humanos mais essenciais são considerados parte do *jus cogens*, é razoável admitir a hierarquia especial e privilegiada dos tratados internacionais de direitos humanos em relação aos demais tratados tradicionais" (PIOVESAN, 2013, p. 124).

Lembra Flávia Piovesan que a "Corte Internacional de Justiça acolheu a ideia de hierarquia no âmbito do Direito Internacional no famoso caso 'Barcelona Traction', sugerindo que os direitos básicos da pessoa humana criam obrigações 'erga omnes'" (PIOVESAN, 2013, p. 123).

O caso *Barcelona Traction*[33] permitiu que a jurisprudência internacional, protagonizada pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) se manifestasse, em 1970, ainda que de modo incidental, sobre a questão do *jus cogens*, asseverando que

[33] Sobre o caso *Barcelona Traction*: a empresa canadense de serviços públicos de energia *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, que operava na Espanha, veio à falência após dificuldades para operações internacionais de captação de recursos criadas pelo governo espanhol, tendo seus ativos expropriados para que os serviços de iluminação pudessem ser desenvolvidos pelo Estado espanhol. Todavia, devido aos acionistas dessa empresa serem em sua maioria belgas, a Bélgica instaurou, em 1962, novo processo perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) requerendo a reparação dos prejuízos causados aos seus nacionais acionistas da empresa, com base no instituto da proteção diplomática, pela conduta alegadamente contrária ao direito internacional de diversos órgãos do Estado espanhol. "Em uma sentença proferida em 5 de fevereiro de 1970, a Corte considerou que a

> Uma distinção deve ser estabelecida entre as obrigações dos Estados para com a comunidade internacional no seu conjunto e aquelas que nascem em face de um outro Estado, no quadro da proteção diplomática. Por sua própria natureza, as primeiras dizem respeito a todos os Estados. Vista a importância dos direitos em causa, todos os Estados podem ser considerados como tendo um interesse jurídico em que estes direitos sejam protegidos; as obrigações de que se trata são obrigações *erga omnes* (...), tais como a declaração de ilegalidade (*mise hors la loi*) de atos de agressão e de genocídio (...) e [a obrigação de respeito] aos princípios e regras concernentes aos direitos fundamentais da pessoa humana, neles incluída a proteção contra a prática da escravidão e a discriminação racial. (SALA, 2007, p. 33)

Nesse sentido, Hildebrando Accioly, G. E. do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella afirmam que "todo o desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos estaria inscrito nessa categoria de normas não suscetíveis de derrogação" (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 224), ou seja, de normas *jus cogens*.

Sobre a caracterização dos direitos humanos como normas *jus cogens*, reflete Antônio Augusto Cançado Trindade que

> Em nossos dias, ninguém ousaria negar a ilegalidade objetiva de práticas sistemáticas de tortura, de execuções sumárias e extra-legais, e de desaparecimentos forçados de pessoas, práticas estas que - representam crimes de lesa-humanidade, condenadas pela consciência jurídica universal, a par da aplicação de tratados. Ninguém tampouco ousaria negar que os atos de genocídio, o trabalho escravo, as práticas da tortura e dos desaparecimentos forçados de pessoas, as execuções sumárias e extra-legais, e a denegação persistente das mais elementares garantias do devido processo legal, afrontam a consciência jurídica universal, e efetivamente colidem com as normas peremptórias do *jus cogens*.
> Toda esta evolução doutrinária aponta na direção da consagração de obrigações *erga omnes* de proteção, ou seja, obrigações atinentes à proteção dos seres humanos devidas à comunidade internacional como um todo. (TRINDADE, 1999, p. 417)

Consagrada a importância do *jus cogens* no direito internacional, notadamente em matéria de direitos humanos, parece "consequência inelutável da própria existência de normas *imperativas* do direito internacional não se limitarem estas às violações resultantes de tratados, e se estenderem a toda e qualquer violação, inclusive as resultantes de toda e qualquer ação e quaisquer atos unilaterais dos Estados" (TRINDADE, 1999, p. 416).

Bélgica não tinha legitimidade para exercer proteção diplomática aos acionistas de uma empresa canadense em relação a medidas tomadas contra essa empresa na Espanha. Também assinalou que a adoção da teoria da proteção diplomática dos acionistas como tal abriria as portas para reivindicações concorrentes por parte de diferentes Estados, o que poderia criar uma atmosfera de insegurança nas relações econômicas internacionais. Consequentemente, e na medida em que o Estado nacional da empresa (Canadá) foi capaz de agir, o Tribunal não entendeu que o *jus standi* (capacidade de comunicar diretamente a violação de Direitos Humanos para um órgão internacional) foi conferido ao governo belga por considerações de equidade. O Tribunal, portanto, rejeitou a alegação da Bélgica. (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Disponível em: https://www.icj-cij.org/case/50).

Observa Antônio Augusto Cançado Trindade que estão se intensificando os esforços na luta contra a impunidade no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, inclusive um dos avanços da área reside na condenação absoluta das violações graves dos direitos humanos, implicando não só a responsabilidade do Estado, mas igualmente a responsabilidade individual de seus perpetradores (TRINDADE, 1999, p. 400).

Assim, a responsabilização pela imposição de sanções ou medidas restritivas pelas violações graves dos direitos humanos e do direito humanitário constitui elemento de crucial importância ao combate à impunidade, e ao tratamento a ser dispensado a violações passadas, na proteção dos direitos humanos (TRINDADE, 1999, p. 409).

Notadamente quanto às violações dos direitos humanos, tais sanções contribuem para a preservação e promoção desses direitos tão fundamentais ao homem e, consequentemente, para a manutenção da paz e segurança, paradigma da ordem mundial do pós-Segunda Guerra, contando, inclusive, com o protagonismo dos atores não-estatais, com a criação de organizações internacionais.

A par de outras iniciativas, dentre os tipos de sanções internacionais relacionadas às violações dos direitos humanos, tem-se aquelas adotadas no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como aquelas medidas sancionatórias autônomas ou unilaterais dos Estados e, no caso específico da União Europeia, paradigma adotado por esta pesquisa, a recente adoção de um regime global de sanções em matéria de direitos humanos, cuja presente pesquisa se debruçará.

Vale lembrar que durante a Segunda Grande Guerra, “a memória recente das frustrações do entreguerras influenciou significativamente a configuração da nova ordem” (GARCIA, 2013, p. 27), que emergiu na decisão dos próprios Estados, conscientes de seu poder intrínseco de destruição mútua, de criar regras de convivência num contexto mundial (CARNEIRO, 2016, p. 49), que culminou na Organização das Nações Unidas (ONU).

Lembre-se que os ideais embrionários da ONU se encontram na mensagem sobre o estado da União, dirigida pelo Presidente Franklin Delano Roosevelt ao Congresso norte-americano em 1941, bem como na Carta do Atlântico, assinada pelo Presidente Roosevelt e pelo Primeiro-Ministro britânico Winston Churchill, em 14 de agosto de 1941 (COMPARATO, 2015, p. 227), que deveria orientá-los nas relações internacionais após o desfecho da guerra.

O Presidente norte-americano procurou demonstrar, em seu discurso de 06 de janeiro de 1941, que os Estados Unidos, por razões de decência e de segurança nacional, não poderiam

permanecer inertes e indiferentes à guerra à liberdade dos povos, perpetrada pelos países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), assim, traçou as linhas gerais do que deveria ser a política internacional dos Estados Unidos, no esforço de reconstrução do mundo no pós-guerra, fundado principalmente nos princípios de liberdade (COMPARATO, 2015, p. 227).

Na Carta do Atlântico, Roosevelt e Churchill ponderaram que o objetivo primordial comum de seus países era o respeito ao direito de todos os povos de escolher a sua própria forma de governo, bem como a restauração de direitos soberanos, obrigando, assim, os signatários a promover o igual acesso de todos os Estados ao comércio mundial e ao suprimento de matérias-primas, promovendo, com isso, a colaboração mundial para a melhoria dos padrões de vida e progresso econômico, com o consequente estabelecimento da paz com todas as nações vivendo com segurança dentro de suas fronteiras, livres do medo e da miséria que assolara o mundo (COMPARATO, 2015, p. 228).

A Carta do Atlântico foi incorporada à Declaração das Nações Unidas na Conferência de Washington, de 1942, em que as 26 potências que combatiam as forças do Eixo proclamaram seus objetivos de utilização de recursos econômicos e militares contra os Estados inimigos.

No ano seguinte, em 1943, fora realizada a Conferência de Moscou, cuja declaração final abordou a necessidade de criação de uma organização internacional, fundada no princípio de igualdade soberana entre os Estados pacíficos, com a finalidade de manter a paz e a segurança internacionais (BUGIATO, 2016, p. 175).

Em 1944, nos arredores de Washington (Conferência de *Dumbarton Oaks*), representantes dos EUA, Grã-Bretanha, China e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se reuniram para estabelecer a organização política das relações internacionais no pós-guerra e definiram o formato da ONU, que seria composta por duas câmaras: uma geral e sem decisões obrigatórias a serem adotadas, em que todos os Estados estariam representados em patamar de igualdade; e outra restrita às grandes potências vencedoras da guerra e detentoras das maiores forças militares, com representação permanente (BUGIATO, 2016, p. 175).

Como bem aponta Caio Bugiato

> Em suma, resolveu-se em Dumbarton Oaks: a criação de uma Assembleia Geral composta por todos os membros; seguida por um Conselho de Segurança com onze membros, cinco permanentes e seis eleitos pela Assembleia Geral para mandato de dois anos; criação de um Conselho Econômico e Social, sob a autoridade da Assembleia Geral; e o estabelecimento de uma Corte Internacional de Justiça e uma Secretaria. (BUGIATO, 2016, p. 175)

Todavia, apenas no ano seguinte, em 1945, na Conferência de *Yalta*, na Crimeia, os líderes das três grandes potências, Churchill (Reino Unido), Roosevelt (EUA) e Stalin (URSS), reuniram-se para decidir o procedimento de votação do Conselho de Segurança, no qual decidiram que a unanimidade dos membros permanentes era necessária para uma paz duradoura, ou seja, qualquer medida a ser tomada necessitava de uma decisão unânime dos EUA, Grã-Bretanha, China, URSS e França, esta posteriormente convidada a incorporar o grupo por motivações políticas globais, mantendo-se, assim, o poder de veto do Conselho de Segurança.

A "adoção do poder de veto sofreu resistência de Estados latino-americanos e da Austrália, mas não foi modificada" (BUGIATO, 2016, p. 176). Nesse sentido, esclarece Eugênio Vargas Garcia que

> Durante a Conferência de São Francisco, sobressaiu a clivagem política entre os P-5 e "o resto". Embora chamados pelos cronistas da época de "45 Pequenos", esse grupo evidentemente não era homogêneo. Algumas potências médias se articularam para obter maior peso em certos temas, sob a liderança de Austrália, Brasil e Canadá, entre outros. A Bélgica e os Países Baixos tiveram papel de realce como potências coloniais situadas no coração da Europa, fulcro de muitas questões estratégicas. Mas a atuação das potências médias não alterou a composição do núcleo duro do Conselho de Segurança, que permaneceu fechado em cinco membros permanentes. (GARCIA, 2013, p. 38)

Inobstante tal resistência, entre 25 de abril e 26 de junho de 1945, os 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, que se reuniu em São Francisco, elaboraram a Carta das Nações Unidas, que começou a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação do documento pela China, EUA, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários, "inspirada na ideia de um governo mundial, com as finalidades básicas de manter a paz entre os Estados, mobilizar a comunidade internacional para deter uma agressão e promover o respeito aos direitos humanos" (HUSEK, 2017, p. 219).

Desde então, a ONU "passou a abarcar de maneira crescente e progressiva inúmeros outros Estados, contando hoje com quase todos os Estados independentes do mundo" (MAZZUOLI, 2020, p. 874).

A ONU é constituída basicamente pela Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado, além de organismos subsidiários criados por seus órgãos.

A Assembleia Geral é o órgão no qual todos os Estados se encontram representados por intermédio de seus delegados, com direito a um voto, que se reúne anualmente em sessão ordinária que começa no mês de setembro na sede da ONU, em Nova York (EUA), e se estende até o final do ano. Entretanto, sessões extraordinárias podem ser convocadas a pedido do Conselho de Segurança, da maioria dos membros ou, ainda, de um só membro com a anuência da maioria.

A Assembleia Geral funciona por meio de Comissões específicas e tem por finalidade discutir e elaborar recomendações sobre desarmamento e regulamentação do armamento; princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e segurança internacionais; bem como a cooperação em diversos outros campos, como econômico, social e cultural; além de solução pacífica dos conflitos, dentre outras (HUSEK, 2017, p. 223), sendo o principal órgão deliberativo da ONU.

Neste órgão podem ser debatidas quaisquer demandas que se situem dentro do escopo da Carta da ONU, como os temas relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, à admissão de novos membros ou à eleição de membros não-permanentes do Conselho de Segurança, que são decididos por uma maioria de dois terços dos membros presentes e votantes da Assembleia. Por outro lado, questões menos sensíveis podem ser decididas por maioria simples dos votos (ZAMUR, 2016, p. 194).

O Conselho de Segurança é formado por quinze membros, sendo cinco permanentes (EUA, Rússia, China, França e Reino Unido) e outros dez membros não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral para mandato de dois anos, sem direito a reeleição imediata, tomando como critério especialmente a contribuição do Estado para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização, sendo cinco desses assentos eletivos renovados a cada ano, a fim de se evitar uma mudança muito brusca no órgão caso os dez membros temporários fossem substituídos ao mesmo tempo (GARCIA, 2013, p. 42). A vocação principal deste órgão é a manutenção da paz e segurança internacionais, conforme preceitua o artigo 24 da Carta da ONU[34].

O Conselho Econômico e Social é composto por 54 membros eleitos para um período de três anos, e é o órgão que prepara relatórios e estudos e faz recomendações sobre assuntos

[34] Carta das Nações Unidas: 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.

econômicos e sociais, convoca conferências e elabora projetos de convenção, negocia acordos entre a ONU e as organizações especializadas, promove o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (HUSEK, 2017, p. 223).

Ao Conselho de Tutela cabia a supervisão da administração dos territórios sob regime de tutela internacional, cujas principais metas consistiam em promover o progresso da população dos territórios e desenvolver condições para a progressiva independência e estabelecimento de um governo próprio. Seus esforços foram tão bem-sucedidos que em 1994 suspendeu suas atividades, após o encerramento do acordo de tutela sobre o território de Palau, no Pacífico, último território do mundo que ainda era tutelado pela ONU, que então se tornou um Estado soberano, membro da ONU[35].

A Corte Internacional de Justiça é o principal órgão judicial da ONU, localizada no mesmo local onde outrora estava instalada a antiga Corte Permanente de Justiça Internacional, no Palácio da Paz, na cidade da Haia, Países Baixos, oriunda da antiga Liga das Nações (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 646), é composta de quinze juízes, chamados membros da Corte, não podendo dois deles serem nacionais do mesmo Estado. Os países membros podem recorrer à Corte sobre qualquer caso, frise-se que outros Estados também poderão recorrer à Corte sob certas condições estipuladas pelo Conselho de Segurança, que pode encaminhar à Corte qualquer controvérsia jurídica. Inobstante, a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança podem solicitar à Corte pareceres sobre quaisquer questões jurídicas, já aos demais órgãos e agências da ONU é facultado recorrer à Corte para pareceres sobre questões jurídicas dentro do escopo das suas atribuições, subordinados à autorização da Assembleia Geral[36].

Ressalte-se que o Estatuto da Corte é extenso, motivo pelo qual não está inserido diretamente no corpo do texto da Carta da ONU, todavia, é parte integrante desta, dessa forma, o Estado que se tornar membro das Nações Unidas aceitará integralmente o Estatuto da Corte Internacional de Justiça (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 647). E a competência da Corte se estende a todas as questões a ela submetidas pelos Estados e a todos os assuntos previstos na Carta da ONU e nos tratados e convenções em vigor[37].

---

[35] Abc das Nações Unidas. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/abc_nacoes_unidas.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022, p. 13.

[36] Abc das Nações Unidas. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/abc_nacoes_unidas.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022, p. 13.

[37] *Ibidem.*

O Secretariado é um órgão permanente encarregado da parte administrativa da ONU, cujo chefe é o Secretário-Geral, indicado pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança (HUSEK, 2017, p. 223).

Apresentados brevemente os principais órgão da ONU, é imperioso fazer uma análise mais detalhada do Conselho de Segurança, tendo em vista seu papel na aplicação de sanções internacionais.

Como já mencionado, tal órgão é formado por cinco membros permanentes, sendo eles os EUA, Rússia, China, França e Reino Unido, e mais dez membros não permanentes, cujas atribuições estão estabelecidas no artigo 24 da Carta da ONU, que estabelece como sua principal responsabilidade a manutenção da paz, podendo, nos casos de ameaça contra a paz, ruptura da paz ou ato de agressão, definir e executar sanções militares contra os Estados, inclusive com a utilização de forças armadas colocadas à sua disposição pelos Estados-membros consoante acordos especiais assinados para este fim (SEITENFUS, 2005, p. 142).

Ressalta Eugênio Vargas Garcia que, com vistas a assegurar a pronta e eficaz ação por parte da ONU, os Estados-membros concordam que no cumprimento dos seus deveres o Conselho de Segurança aja "em nome deles", ou seja, conferem um mandato ao órgão para tomar decisões que podem, em tese, criar obrigações a todos os Estados-membros. Tal entendimento é reforçado pelo artigo 25 da Carta da ONU[38] ao indicar que os Estados-membros concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho. Cláusula que tornaria necessariamente vinculante as decisões deste órgão, inclusive na aplicação de sanções (GARCIA, 2013, p. 42-43). Daí a assertiva de que a produção normativa do Conselho de Segurança, representada por suas Resoluções, possuem caráter impositivo.

Sobre a estrutura de votação do órgão, ensina Andrea Cristina Godoy Zamur que

> A estrutura de votação do CS prevê que decisões serão tomadas a partir do voto afirmativo de ao menos nove de seus membros, dentre os quais devem estar necessariamente inclusos todos os cinco membros permanentes, França, Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e China. A obrigatoriedade de aprovação de uma determinada questão por cada um dos membros permanentes para que a decisão a seu respeito seja válida acarreta o chamado *poder de veto*, que é uma das peculiaridades mais contestadas do CS, ao lado da crítica sobre o escasso número de países que efetivamente participa dos debates no âmbito do órgão. (ZAMUR, 2016, p. 194)

[38] Carta das Nações Unidas: Artigos 25. Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

Sobre o poder de veto, esclarece Ricardo Seitenfus que sua previsão se inspirou no Direito Constitucional dos Estados, cujo veto do Executivo é a manifestação de sua oposição a uma decisão adotada pelo Legislativo, impedindo sua execução (SEITENFUS, 2005, p. 144). Todavia, no caso das Organizações Internacionais não se trata de oposição a uma decisão tomada, mas de uma iniciativa que impede o seu nascimento, uma vez que o veto representa um voto negativo no interior do processo decisório que tem como efeito inibir e impedir a adoção de uma resolução que tenha validade, bloqueando, assim, as decisões do Conselho (SEITENFUS, 2005, p. 144).

Motivo que tem feito com que essa estrutura do Conselho de Segurança sofra diversas críticas, que certamente serão ainda mais intensas diante dos recentes acontecimentos do conflito que assola a Ucrânia devido à invasão russa de fevereiro de 2022, cuja Resolução redigida pelos EUA e pela Albânia condenando a ofensiva da Rússia à Ucrânia, que recebeu 11 votos a favor, três abstenções (China, Índia e Emirados Árabes) e um voto contra, o da própria Rússia[39], não vingou.

Todavia, não se olvide o contexto em que tais termos quanto ao direito de veto foram elaborados durante a criação da ONU. Nesse sentido, explica Eugênio Vargas Garcia que

> Nos termos então colocados, sem a aprovação do veto a ONU não poderia vir à luz e morreria no nascedouro. Cada país seria deixado à sua própria sorte para se defender de futuras agressões. Assumia-se que a paz (isto é, a proteção contra o Eixo ou qualquer novo agressor de peso) era um ganho desejado por todos. A "responsabilidade especial" das grandes potências era apresentada não como benesse, mas como um fardo que não havia sido buscado. Afinal de contas, seguia o argumento, foram essas as potências que reuniram a força necessária para vencer a guerra, com enormes sacrifícios de vidas humanas e inumeráveis perdas materiais. A elas caberia continuar provendo segurança aos Estados "amantes da paz". Com o veto, essa mesma responsabilidade era projetada para o pós-guerra. A Carta consagrou a prerrogativa aos P-5 com o beneplácito do resto dos Estados-membros, persuadidos e pressionados pela circunstância *sui generis* da Segunda Guerra Mundial. (GARCIA, 2013, p. 45-46)

Tal distribuição desigual de poder entre membros deixa nítida a parcialidade do Conselho de Segurança, o que coloca em dúvida a condição jurídica de suas medidas coercitivas (SEITENFUS, 2005, p. 147).

[39] BRASIL. NAÇÕES UNIDAS. Rússia veta resolução do Conselho de Segurança condenando ofensiva à Ucrânia. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2022/02/1781042. Acesso em: 26 fev. 2022.

Acrescente-se a esse contexto o emprego de sanções pelo Conselho de Segurança, amparado pelo artigo 39 da Carta da ONU[40], quando da existência de ameaça ou ruptura da paz ou de ato de agressão, uma vez que o Conselho pode escolher qual medida será utilizada conforme preceitua o Capítulo VII da Carta da ONU, dentre elas "a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioeléctricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas"[41] (artigo 41 da Carta da ONU), como forma de evitar o uso da força militar.

Tal sistema de sanções tem por objetivo resolver pacificamente conflitos internacionais, bem como punir Estados que infrinjam regras internacionais. É, pois, um importante instrumento político para recuperar o respeito e o cumprimento do direito internacional.

Não se olvide, nesse contexto, a ferramenta antidemocrática do poder de veto, que demonstra a "hegemonia dos chamados cinco grandes sobre os demais membros, em franca dissonância com o artigo 2° da própria Carta das Nações Unidas[42], que prescreve a igualdade entre os Estados, princípio fundamental do direito internacional" (SEITENFUS, 2005, p. 144), e faz com que muitas medidas sejam barradas, o que tem, inclusive, fomentado a imposição de sanções unilaterais e regionais.

As medidas coercitivas unilaterais são sanções aplicadas por Estados, grupos de Estados ou Organizações regionais, a Estados, entidades ou indivíduos, a fim de, principalmente por meio de imposição de pressão econômica e política, alterar a política ou o comportamento do Estado, entidade ou indivíduo alvo, dificultando o acesso aos meios aptos a realizar determinada conduta contrária àquela desejável ou esperada, ou atacando a reputação do alvo, induzindo a reprovação da conduta daquele agente pela comunidade internacional (LISBOA, 2018, p. 27).

[40] Carta das Nações Unidas: 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.
[41] Carta das Nações Unidas: 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.
[42] Carta das Nações Unidas: Artigo 2. 1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros.

Tal sistema denomina-se horizontal, visto que os próprios Estados podem aplicar sanções ou pressões contra determinado agente violador. Nesse sentido, observa Henry Steiner, citado por Flávia Piovesan, que

> Aqui nós estamos considerando formas horizontais de implementação de direitos humanos. Agindo individualmente ou como parte de um grupo, os Estados podem oferecer pressões contra um Estado violador, destituídas de força militar (ou seja, que não contam com a autorização do Conselho de Segurança da ONU). Estas formas de pressão incluem boicotes e embargos. Elas também incluem condicionamentos à assistência bilateral ou multilateral, à assistência ao desenvolvimento, ou a vantagens comerciais — como a cláusula mais favorável a determinadas nações — relativamente ao dever dos Estados de cumprir normas básicas de direitos humanos. Através desta aplicação 'horizontal' (Estado-Estado) de sanções e pressões, as condições impostas ao Estado tornam-se parte de um sistema multilateral de implementação dos direitos humanos internacionais (Henry Steiner, *Protection of human rights by States acting against a violator State*, material do curso International Law and Human Rights, Harvard Law School, spring 1994). (PIOVESAN, 2013, p. 307)

Importante ressaltar que a prática de impor sanções ou medidas coercitivas não é nova, tornaram-se uma "arma" no intuito de promover uma mudança de comportamento de outro Estado, entidade ou indivíduo. Diversos são os países que sofreram e/ou sofrem tais sanções econômicas e políticas, dentre eles o Iraque, Irã, Cuba, Síria, dentre outros, e mais recentemente a Rússia e Belarus, devido ao conflito na Ucrânia.

Nesse contexto, observam Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Scott, Kimberly Ann Elliot e Barbara Oegg que

> *Economic sanctions entered the diplomatic armory long before World War I. Indeed the technique was used in ancient Greece. The most celebrated occasion was Pericles's Megarian decree, enacted in 432 BC in response to the kidnapping of three Aspasian women. Thucydides accords the decree only minor notice in The Peloponnesian War; by contrast, Aristophanes in his comedy The Acharnians (lines 530-43) assigns the Megarian decree a major role in triggering the war.*
> (…)
> *Despite the rich history of sanctions episodes from ancient Greece through the 19th century, we start our investigation with World War I both because earlier episodes are less well documented and because lessons from the distant past may seem less relevant to today's problems*[43]. (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 9-10)

[43] Tradução livre: "As sanções econômicas entraram no arsenal diplomático muito antes da Primeira Guerra Mundial. De fato, a técnica foi usada na Grécia antiga. A ocasião mais celebrada foi o Decreto Megariano de Péricles, promulgado em 432 a.C. em resposta ao sequestro de três mulheres aspasianas. Tucídides concede ao decreto apenas uma nota menor na Guerra do Peloponeso; em contraste, Aristófanes em sua comédia Os Acarnânios (linhas 530-43) atribui ao decreto de Mégara um papel importante no desencadeamento da guerra. (...) Apesar da rica história de episódios de sanções desde a Grécia antiga até o Século 19, começamos nossa investigação com a Primeira Guerra Mundial porque os episódios anteriores são menos bem documentados e porque as lições do passado distante podem parecer menos relevantes para os problemas de hoje" (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 9-10).

Até a Primeira Guerra Mundial, a maioria desses episódios sancionatórios prenunciava ou acompanhava a guerra[44], mas após a Primeira Guerra foi dada ampla atenção à noção de que as sanções poderiam substituir as hostilidades armadas como uma política independente. No entanto, durante a Segunda Guerra Mundial, os objetivos buscados com o uso de sanções mantiveram um aspecto nitidamente marcial, uma vez que as sanções eram geralmente impostas para interromper as aventuras militares ou para complementar um esforço de guerra mais amplo. Mesmo no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, as sanções ainda eram aplicadas de vez em quando para forçar um país-alvo a retirar suas tropas de conflitos fronteiriços, abandonar planos de aquisição territorial ou desistir de outras aventuras militares ou objetivos bélicos[45]. Ressalte-se que nesse contexto as sanções eram impostas por um breve período e unilateralmente, uma vez que as relações políticas e econômicas ainda não se encontravam interdependentes em nível internacional como ocorre atualmente devido à globalização.

Todavia, não se olvide o potencial das sanções impostas para prejudicar a capacidade econômica do agente alvo, limitando, assim, o seu potencial para fazer guerra e perpetrar a

[44] Sobre o tema, identificam Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Scott, Kimberly Ann Elliot e Barbara Oegg, onze casos de aplicação de sanções entre 1914 e 1940, sendo eles: (1) as sanções aplicadas pelo Reino Unido à Alemanha, no período de 1914-18, com objetivo de vitória militar na Primeira Guerra Mundial; (2) as sanções aplicadas pelos EUA ao Japão, no período de 1917-18, com objetivo de conter influência japonesa na Ásia e persuadir o Japão a desviar a navegação para o Atlântico; (3) as sanções aplicadas pelo Reino Unido à Rússia, no período de 1918-20, com objetivo de renovar o apoio aos Aliados na Primeira Guerra Mundial e desestabilizar o regime bolchevique; (4) as sanções aplicadas pela Liga das Nações à Iugoslávia, em 1921, com objetivo de bloquear tentativas iugoslavas de conquistar território da Albânia e manter as fronteiras; (5) as sanções aplicadas pela Liga das Nações à Grécia, em 1925, com objetivo de retirar-se da ocupação do território fronteiriço búlgaro; (6) as sanções aplicadas pela Liga das Nações ao Paraguai e Bolívia, no período de 1932-35, com objetivo de resolver a Guerra do Chaco; (7) as sanções aplicadas pelo Reino Unido à URSS, em 1933, com objetivo de libertar dois cidadãos britânicos presos pelo governo; (8) as sanções aplicadas pelo Reino Unido e pela Liga das Nações à Itália, no período de 1935-36, com objetivo de retirar as tropas italianas da Abissínia (atual Etiópia); (9) as sanções aplicadas pelo Reino Unido e pelos EUA ao México, no período de 1938-47, com objetivo de resolver reivindicações de expropriação; (10) as sanções aplicadas pelos EUA e pela *Alliance powers* à Alemanha e ao Japão, no período de 1939-45, com objetivo de vitória militar; (11) as sanções aplicadas pelos EUA ao Japão, no período de 1940-41, com objetivo de retirar do Sudeste Asiático. Segundo os autores, desses onze casos, todos, exceto dois, estão ligados à ação militar. Quatro desses casos envolveram ação coletiva por meio da Liga das Nações para resolver disputas. Por fim, os autores analisam que esses esforços tiveram resultados variados: do sucesso em induzir a Grécia a recuar de sua incursão na Bulgária em 1925 ao famoso fracasso em persuadir a Itália a se retirar da Abissínia (atual Etiópia) em meados da década de 1930. (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 10 e tabela 1A.1 na p. 20).

[45] Segundo os autores: "*Most of these episodes foreshadowed or accompanied warfare. Only after World War I was extensive attention given to the notion that eco nomic sanctions might substitute for armed hostilities as a stand-alone policy. Nonetheless, through World War II, the objectives sought with the use of sanctions retained a distinctly martial flavor. Sanctions were usually imposed to disrupt military adventures or to complement a broader war effort. (...) In the period following World War II, other foreign policy motives became increasingly common, but sanctions were still deployed on occasion to force a target country to withdraw its troops from border skirmishes, to abandon plans of territorial acquisition, or to desist from other military adventures*" (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 10).

violação ou abuso de direitos, mostrando-se como um importante mecanismo de controle multilateral sobre a sociedade internacional.

Nesse contexto, percebe-se que as sanções se tornaram um instrumento cada vez mais utilizado pelas grandes potências para alcançar objetivos políticos internacionais, com a aplicação de pressão econômica e diplomática nos países-alvo para induzir a liderança política a cumprir as exigências dos países emissores e da comunidade internacional. Essas sanções são impostas com uma variedade de objetivos de política externa, desde prevenir o derramamento de sangue entre grupos étnicos até punir países que abrigam terroristas, restaurar regimes democráticos ou acabar com o uso da repressão pelo governo. Muitas vezes, as sanções têm como propósito favorecer os direitos humanos e promover a democratização (CUTRIM; BORBA; PERINO, 2018, p. 9).

Assim, notório que as sanções representam um elemento-chave, pois permitem a atuação dos sujeitos internacionais face a um conflito, violações ou abusos de direitos, ou crise internacional sem que seja necessário se recorrer a outros elementos tradicionais como o uso da força militar, daí o desenvolvimento e implementação, no contexto de violações dos direitos humanos, de regimes transversais capazes de punir tais ofensas, como a implementação, em 2016, pelos Estados Unidos do *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* e, mais recentemente, em 2020, o "Regime Global de Sanções em Matéria de Direitos Humanos" adotado pela União Europeia.

1.4 IMPACTO DAS SANÇÕES E AS SANÇÕES INTELIGENTES

Como já demonstrado, as sanções internacionais são instrumentos de coerção que os Estados ou Organizações utilizam para atingir objetivos políticos internacionais, com o escopo de dissuadir o Estado sancionado de uma ação, forçar uma mudança de comportamento ou punir.

Quando um Estado procura dissuadir outro, o que se pretende é impedir uma ação por meio da ameaça de um desfecho ou uma resposta indesejada. Essas ameaças podem assumir diversas espécies, como demonstrado anteriormente, todavia, independentemente da espécie adotada, os agentes sancionadores que buscam dissuadir o alvo devem fazer ameaças suficientemente críveis e significativas para que o alvo não execute a ação que se pretende

coibir, ou seja, o agente-alvo deve acreditar que as possíveis vantagens da ação não compensariam as consequências que teria de enfrentar (DUCKENFIELD, 2022, p. 25), de modo que se as sanções não impuserem custos, ou se a ameaça não for crível, é improvável que as medidas mudem o comportamento do alvo.

Daí porque de forma indireta as sanções exigem a cooperação do Estado-alvo, vez que, a partir do fundado receio de dano causado pelas sanções, deve modificar sua política ou comportamento.

Inicialmente, as sanções eram impostas a Estados terceiros como um todo. No entanto, a conveniência da imposição dessas sanções de abrangente alcance começou a ser questionada, uma vez que podem ocasionar efeitos negativos sobre a população civil. Daí porque Arne Tostensen e Beate Bull observam que a falha fundamental na teoria das sanções geográficas convencionais é a suposição de que as dificuldades infligidas à população civil de um Estado-alvo levarão a uma pressão política de base sobre os líderes desse Estado para mudar seu comportamento[46] (TOSTENSEN; BULL, 2002, p. 375).

Continuam observando os autores que as consequências de algumas sanções abrangentes acabam por tornar a sua imposição contraproducente, vez que danos infligidos a populações civis podem ser facilmente explorados pelo governo visado para argumentar que as sanções são desumanas, por sua vez, isso pode levar à simpatia pelo alvo e críticas à gestão do regime de sanções[47] (TOSTENSEN; BULL, 2002, p. 376).

Lembra Joy Gordon que a imposição de sanções costuma ser altamente politizada, e as sanções geralmente visam mostrar força ou liderança moral para um público doméstico ou internacional, porém, se ficar claro que as sanções são desumanas ou que elas próprias constituem violações dos direitos humanos, a credibilidade do remetente fica comprometida[48] (GORDON, 2015, p. 872).

---

[46] Segundo os autores: "*The fundamental flaw in conventional sanctions theory is its assumption that hardships inflicted on the civilian population of a targeted state will lead to grassroots political pressure on that state's leaders to change their behavior*" (TOSTENSEN; BULL, 2002, p. 375).

[47] Segundo os autores: "*In fact, the consequences of some sanctions regimes make their imposition counterproductive. Damage inflicted on civilian populations may easily be exploited by the targeted government to argue that the sanctions regime is inhumane; in turn, this may lead to sympathy for the targeted state and criticism against the management of the sanctions regime*" (TOSTENSEN; BULL, 2002, p. 376).

[48] Segundo o autor: "*The imposition of sanctions is often highly politicized, and sanctions are often intended to show strength or moral leadership to a domestic or international audience. If it becomes apparent that the sanctions are inhumane, or themselves constitute human rights violations, the credibility of the 'sender' is compromised*" (GORDON, 2015, p. 872).

Este cenário retrata o que aconteceu no caso do Iraque na década de 1990, quando o país invadiu o Kuwait em agosto de 1990 e houve amplo apoio pela imposição de sanções. As sanções do Conselho de Segurança proibiram a venda de qualquer mercadoria para o Iraque, exceto remédios, todavia, até mesmo as remessas de alimentos eram apenas permitidas com a aprovação do Conselho de Segurança, e essa aprovação foi negada nos primeiros meses. As sanções proibiam a compra ou venda de qualquer mercadoria para ou do Iraque[49] (GORDON, 2015, p. 866).

O país estava sob um embargo abrangente, afetando todos os campos e aspectos da vida cotidiana, de acordo com a Resolução 661/1990 do Conselho de Segurança da ONU. O embargo causou uma queda acentuada no padrão de vida e na capacidade dos cidadãos de atender às suas necessidades, principalmente alimentares e de saúde, o que levou a um aumento de doenças, desnutrição e da taxa de mortalidade entre crianças menores de cinco anos devido à falta de leite e remédios, bem como devido a partos que requeriam cuidados intensivos por causa da desnutrição das mulheres grávidas[50].

Devido a esse cenário, o governo iraquiano argumentou que

> *In actual fact, the people of Iraq are today facing veritable destruction by a weapon that is just as dangerous as weapons of mass destruction; this weapon is the economic embargo which, over a period of more than five years, has so far led to the death of 1 million persons, half of whom were children. This destruction, which is a form of genocide inflicted on the Iraqi people, is a crime punishable under international law regardless of whether it is committed in time of war or peace. Article 2 of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide defines acts of genocide as including the killing of members of an ethnic or religious group, causing serious bodily or mental harm to members of the group, or deliberately*

[49] Segundo o autor: "*When Iraq invaded Kuwait in August 1990, there was wide support for sanctions on all sides. The Security Council sanctions, however, were unprecedented in their scope and severity. They prohibited the sale of any goods to Iraq, except medicine; even food shipments were allowed only with the approval of the Security Council, and that approval was denied for the first several months. The sanctions prohibited the purchase or sale of any goods to or from Iraq*" (GORDON, 2015, p. 866).

[50] Dados disponíveis na Nota Verbal datada de 96/01/29 da Missão Permanente da República do Iraque no Escritório das Nações Unidas em Genebra endereçada ao Centro de Direitos Humanos (*Note verbale dated 96/01/29 from the Permanent Mission of the Republic of Iraq to the United Nations Office at Geneva addressed to the Centre for Human Rights*). Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/235229?ln=ru.

> *inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part*[51].[52]

Nessa perspectiva, observa Celia Fernández Castañeda que um dos casos mais evidentes das graves consequências ocasionadas pelas sanções internacionais abrangentes é o caso do Iraque, onde a sociedade civil sofreu enquanto Saddam Hussein permaneceu no poder, embora se pensasse que com o sofrimento que a população do país vivenciaria com as sanções impostas, pudesse fazer com que os líderes mudassem de atitudes, o que, no entanto, não ocorreu (CASTAÑEDA, 2022, p. 23).

Percebe-se que as sanções impostas para persuadir o governo iraquiano foram tão ruins quanto o próprio regime de Saddam Hussein, demonstrando sua ineficácia política e franqueza humanitária.

Após este desastroso caso iraquiano, em um relatório parcial sobre o trabalho da ONU, Kofi Annan, então Secretário Geral das Nações Unidas, teceu alguns comentários, que seriam norteadores das profundas mudanças que se pretendiam implementar nos anos seguintes (MARTINS, 2017, p. 304):

> *It is increasingly acceptable that the design and implementation of sanctions by the Security Council mandate needs to be improved and its humanitarian costs to the civilian population as far as possible. This can be achieved by more selective targeting of sanctions, as advocates of so-called "smart sanctions" have called for, or incorporating the appropriately and carefully thought out humanitarian exceptions directly into Security Council resolutions*.[53]

---

[51] Tradução livre: "Na verdade, o povo do Iraque enfrenta hoje uma verdadeira destruição por uma arma tão perigosa quanto as armas de destruição em massa; esta arma é o embargo econômico que, num período de mais de cinco anos, já provocou a morte de 1 milhão de pessoas, metade das quais eram crianças. Esta destruição, que é uma forma de genocídio infligido ao povo iraquiano, é um crime punível pelo direito internacional, independentemente de ser cometido em tempo de guerra ou de paz. O artigo 2º da Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio define atos de genocídio como incluindo o assassinato de membros de um grupo étnico ou religioso, causar sérios danos corporais ou mentais a membros do grupo ou infligir deliberadamente ao grupo condições de vida calculadas para provocar sua destruição física total ou parcial" (*Note verbale dated 96/01/29 from the Permanent Mission of the Republic of Iraq to the United Nations Office at Geneva addressed to the Centre for Human Rights*. p. 5).

[52] *Note verbale dated 96/01/29 from the Permanent Mission of the Republic of Iraq to the United Nations Office at Geneva addressed to the Centre for Human Rights*. p. 5. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/235229?ln=ru

[5353] Tradução livre: "É cada vez mais aceitável que o desenho e a implementação de sanções pelo mandato do Conselho de Segurança precisam ser melhorados, assim como seus custos humanitários para a população civil, tanto quanto possível. Isso pode ser alcançado por um direcionamento mais seletivo das sanções, como defendem os defensores das chamadas "sanções inteligentes", ou incorporando as exceções humanitárias apropriada e cuidadosamente pensadas diretamente nas resoluções do Conselho de Segurança" (Relatório de secretário-geral do Secretário-Geral sobre os trabalhos da Organização, parágrafo 124, Doc ONU. A / 54/1, 31 de agosto de 1999).

Nesse contexto, tornou-se visível uma tendência pela busca de sanções inteligentes, consubstanciadas em sanções direcionadas a indivíduos e entidades específicas, com a realização de conferências e fóruns de discussão para o desenvolvimento de sanções inteligentes, como poderosa ferramenta retórica que sugere cuidado e precisão na imposição de sanções em um viés mais individualista.

As sanções inteligentes são aquelas que incidem sobre a pessoa ou entidade que comete o crime e não sobre o Estado correspondente, respondendo à lógica de tentar garantir que as consequências para a população civil sejam mínimas ao mesmo tempo que se exerce pressão sobre os atores culpados de violações a direitos.

Tais sanções individualizadas e direcionadas têm a vantagem de terem um efeito discriminatório apenas às pessoas que cometeram violações de direitos, que acabam por serem alvo dessas sanções. Além disso, podem ser aplicadas a atores que não são necessariamente afiliados ao governo de um terceiro país. Potencialmente, portanto, essas sanções se mostram mais eficazes e legítimas, uma vez que tendem a afetar apenas os violadores de normas internacionais, como, por exemplo, líderes, ditadores e terroristas, com consequências humanitárias mínimas. Sanções antiterroristas são um bom exemplo de sanções individualizadas.

Percebe-se, assim, a tendência mundial de se reduzir os danos colaterais para aqueles que não tiveram responsabilidade na prática de violações para os quais a sanção será aplicada. Ademais, essas sanções inteligentes visam minimizar os desafios diplomáticos associados às sanções geográficas e permitir que o remetente reaja a eventos globais de maneira mais ágil.

Os Estados e o Conselho de Segurança da ONU adotam uma abordagem temática para as sanções visando indivíduos envolvidos em determinadas condutas, independentemente do Estado em que estejam localizados. A UE adota sanções direcionadas contra pessoas, físicas ou jurídicas, para perseguir seus objetivos de política externa, cujas sanções geralmente consistem no congelamento de bens, proibições de viagem, embargos de armas ou sanções econômicas, como restrições financeiras e proibição de *commodities*, visando provocar uma mudança na política ou conduta dos sancionados que se alinhe com os seus objetivos PESC.

Baseado neste contexto que a UE adotou o novo regime global de sanção em matéria de direitos humanos, de modo que o novo regime projeta-se na necessidade de dar respostas a violações transnacionais, intensificadas pelo atual contexto globalizado, tendo em vista a dificuldade de associá-las a um Estado determinado, distanciando-se, assim, da lógica

puramente geográfica adotada pelo regime vertical, cujas sanções internacionais se concentravam apenas no Estado e não na pessoa ou entidade que efetivamente cometeu a violação, o que, consequentemente, acabava por afetar toda a sociedade civil do local sancionado.

2 A UNIÃO EUROPEIA E AS SANÇÕES INTERNACIONAIS

Como visto no capítulo anterior, as sanções internacionais são ferramentas de política externa comumente utilizadas pelos Estados no âmbito internacional, sendo um mecanismo essencial da política externa e de segurança comum (PESC) da União Europeia, utilizado pelo bloco europeu no âmbito de uma abordagem política integrada e abrangente que contempla um processo de diálogo político e esforços complementares. Daí a importância de se compreender a relação da União Europeia com as sanções internacionais, adotadas com o intuito de provocar uma mudança na política ou nas atividades dos visados, com vistas a promover os objetivos da PESC relacionados à salvaguarda dos valores, dos interesses fundamentais e da segurança da UE, à preservação da paz, à consolidação e apoio à democracia, ao Estado de direito, aos direitos humanos e aos princípios do direito internacional, à impedição de conflitos e ao reforço da segurança internacional[54].

2.1 O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU

A devastação do continente europeu no pós-guerra acabou por reforçar a ideia de uma aproximação entre Estados para a busca de soluções conjuntas (SILVA; CARVALHO, 2021, p. 395), especialmente para se evitar novos conflitos, sendo realizadas, a partir de então, diferentes tentativas de integração.

Nessa perspectiva, esclarece Daniel Campos de Carvalho que o fim da década de 1940 testemunhou a aproximação de diversos Estados europeus em várias frentes. No campo econômico, em 1948, houve o advento da "Organização Europeia de Cooperação Econômica", responsável por organizar uma compensação multilateral dos saldos bilaterais, zelando pela saúde dos sistemas cambial e de pagamento, bem como a entrada em vigor do BENELUX (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), como indicativo promissor de que iniciativas mais incisivas de concertação econômica poderiam ter sucesso. No campo estratégico-militar, a assinatura, pela França, Bélgica, Reino Unido, Holanda e Luxemburgo, do Tratado de Bruxelas (1948), que estabeleceu a nascente "União Ocidental", pacto de assistência recíproca em caso de

[54] Como e quando é que a UE adota sanções. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/.

conflito, e esteira à constituição da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte - 1949). No campo político, é de inegável importância um evento multitudinário conhecido como Congresso de Haia (1948), com a presença das mais variadas correntes do movimento europeísta, que promoveu o surgimento do Conselho da Europa (formado inicialmente por Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Suécia e Reino Unido), que possuía um Comitê de Ministros, composto por um representante de cada Estado-membro do Conselho e que deliberava apenas por consenso, além de uma Assembleia Consultiva, que não detinha papel decisório e era integrada por parlamentares nacionais, cuja mais notória contribuição do Conselho da Europa foi a criação da "Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais" de 1950. Lembra o autor que o surgimento do Conselho da Europa e a elaboração da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos representaram o primeiro passo para a constituição de uma Comunidade Europeia, sendo, assim, vitais para a marcha integracionista da Europa nas décadas seguintes (CARVALHO, 2012, p. 83-84).

No primeiro estágio de integração da UE, intentou-se privar os Estados membros (Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda) de um possível rearmamento, unindo seus mercados de carvão e aço, que culminou, em 1951, com a assinatura do Tratado de Paris, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). A proposta era submeter a produção do aço e do carvão aos ditames de uma autoridade supranacional, estabelecendo um mercado comum no referido setor, sob supervisão de um órgão independente dos Estados membros, a Alta-Autoridade, responsável por definir as condições de produção e os preços do carvão e do aço (CARVALHO, 2012, p. 84-86). O intuito era para que nenhum destes países, por si só, pudesse fabricar armas de guerra para atacar os outros.

Sobre a composição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, esclarece Daniel Campos de Carvalho que ela seria composta

> a) pela já mencionada *Alta-Autoridade ou Comissão da CECA*, formada por nove membros com mandatos de seis anos, responsável por definir os objetivos da produção dos setores carboníferos e siderúrgicos e fonte de decisões executáveis junto aos Estados-membros; b) pelo Conselho de Ministros, formado por representantes dos Estados e incumbido de "harmonizar" as ações da Alta-Autoridade e as dos governos nacionais (art.26 do Tratado de Paris); c) pela Assembleia Geral, composta por 78 membros escolhidos pelos Parlamentos Nacionais dos Estados-membros, reunia-se uma vez por ano e tinha como objetivo controlar a ação da Alta-Autoridade; d) pelo Tribunal da CECA, formado por sete juízes com nomeações de seis anos e incumbido por zelar que a interpretação e a aplicação das normas do Tratado de Paris seguissem os ditames previstos (art. 31 do tratado). Tal arquitetura institucional revelou-se

> extremamente eficiente, sendo em linhas gerais mantidas pelo processo integrativo europeu até os dias de hoje, além de se firmar como o modelo organizativo de blocos comunitários por excelência.
> Interessante notar que os órgãos supramencionados foram estruturados para responder à busca pela satisfação do "interesse comunitário" e não mais de interesses governamentais. (CARVALHO, 2012, p. 86)

O "êxito da CECA e o fracasso das tentativas de integração na área da defesa sinalizaram que o interesse e a flexibilidade dos Estados em ceder parte de sua soberania se concentrava na área comercial, era por esse caminho que a integração deveria se desenvolver" (PAVESE, 2007, p. 35-36). Assim, seguindo essa tendência, os seis países fundadores da CECA alargam sua cooperação a outros setores econômicos com a conclusão das negociações dos Tratados de Roma, que acabaram por instituir duas novas Comunidades: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEA ou EURATOM).

A Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEA ou EURATOM) procurou seguir a mesma proposta que a CECA, porém em relação à energia nuclear, focada nos interesses estratégicos, econômicos, sanitários e tecnológicos que promoveu sua constituição, buscou oferecer segurança energética aos países membros, a fim de se evitar disputas por fontes convencionais de energia. Para tanto, previa a regulamentação e integração do setor, promovendo pesquisas, disseminando informações, adotando normas de segurança e fornecimentos e instituindo um mercado nuclear comum (PAVESE, 2007, p. 36).

Note-se que

> Em ambos os casos, a ideia era integrar os recursos necessários para a fabricação de armamentos em uma estrutura que impedisse seu uso para fins militares e promovesse a cooperação entre as elites e a coexistência pacífica das nações europeias. O objetivo era criar uma solidariedade tangível entre os europeus que fosse além de mero diálogo diplomático e trocas econômicas. (COSTA, 2017, p. 31)

Já a Comunidade Econômica Europeia (CEE) tinha como objetivo central a promoção de um mercado comum entre seus membros, promovendo a eliminação das barreiras tarifárias e quotas às importações no comércio interno do bloco, criando uma área de livre comércio, bem como a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) sobre todos os produtos importados para a Comunidade, independente do país de entrada das mercadorias, avançando da área de livre comércio para uma união aduaneira, com a criação de mecanismos para uma Política Comercial

Comum (PAVESE, 2007, p. 36). Gerando, com tais medidas, as quatro liberdades de circulação: de pessoas, de serviços, de mercadorias e de capitais (CALIXTO, 2021, p. 37).

Seguindo o modelo institucional da CECA, as comunidades criadas pelos Tratados de Roma também eram compostas pelo quarteto Comissão, Assembleia, Tribunal de Justiça e Conselho de Ministros (artigo 3º do Tratado da EURATOM[55] e artigo 4º do Tratado da CEE[56]). Todavia, foram realizadas algumas alterações no caráter destas instituições em relação às estruturas daquelas da CECA, cujo ponto principal foi dotá-las de um caráter mais intergovernamental, uma vez que as competências das comissões previstas nos Tratados de Roma eram mais restritas que as previsões da Alta-Autoridade do Tratado de Paris, com o objetivo de reforçar o papel decisório dos Estados na condução dos destinos do processo

[55] Tratado de Roma: "*Article 3. Aux tins énoncées à l'article piécédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent Traité: a) l'élimination, entre les États membres, des droite de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent, a) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers, c) l'abolition, entre lee États membree, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture, e) l'inetauration d'une politique commune dans le domaine des transportes, f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pae faussée dans le marché commun, g) l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des États membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balancee dee paiements, h) le rapprochement des législations nationales dans lu mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun, i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les posaibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie, j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée ù faciliter l'expansion économique de ta Communauté par la création de ressources nouvelles, k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social*". Tradução livre: "Artigo 3.º Para os efeitos do artigo anterior, a ação da Comunidade compreenderá, nas condições e no calendário previstos no presente Tratado: a) A eliminação, entre os Estados membros, dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas sobre a entrada e saída de mercadorias, bem como todas as outras medidas de efeito equivalente, b) estabelecimento de uma pauta aduaneira comum e de uma política comercial comum em relação a países terceiros, c) supressão, entre os Estados-Membros, de obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capitais, d) estabelecimento de uma política comum no domínio agrícola, e) estabelecimento de uma política no domínio dos transportes, f) estabelecimento de um sistema que garanta a concorrência não distorcidos no mercado comum, g) a aplicação de procedimentos que permitam coordenar as políticas económicas dos Estados-Membros e fazer face aos desequilíbrios das suas balanças de pagamentos, h) a aproximação das legislações nacionais na medida do necessário para o funcionamento do mercado comum, i) a criação de um Fundo Social Europeu, com vista a melhorar as oportunidades de emprego dos trabalhadores e contribuir para a melhoria do seu nível de vida, j) a criação de um Banco Europeu de Investimento, destinado a facilitar a expansão económica da Comunidade pela criação de novos recursos, k) a associação dos países e territórios do ultramar, com vista ao aumento do comércio e à prossecução do esforço conjunto de desenvolvimento econômico e social". (Tratado de Roma. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT).

[56] Tratado de Roma: "*Article 4. 1. La réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par - une ASSEMBLÉE; - un CONSEIL; - une COMMISSION; - une COUR DE JUSTICE. Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent Traité. 2. Le Conseil et la Commission sont assistés d'un Cornile économique et social exerçant des fonctions consultatives*". Tradução livre: "As tarefas confiadas à Comunidade são executadas por - uma Assembleia; - um Conselho; - uma Comissão; - um Tribunal de Justiça. Cada instituição atua dentro dos limites dos poderes que lhe são conferidos por este Tratado. 2. O Conselho e a Comissão são assistidos por um Comitê Econômico e Social com funções consultivas". (Tratado de Roma. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT).

comunitário, cuja maioria dos temas abordados seriam definidos em última instância pelo Conselho por unanimidade inicialmente. Mas almejava-se a supranacionalidade das instituições em longo prazo, tanto que foram criados mecanismos que permitiam decisões por maioria qualificada dos votos, ao invés da unanimidade, como escopo de refletir o peso populacional dos Estados-membros.

Apesar do incremento da integração pelas Comunidades, gerava-se preocupações em relação ao modo como elas ampliariam e aprofundariam seu escopo e com a direta relação desse processo com a soberania dos seus Estados-membros, daí porque a década de 1960 foi marcada por crises e instabilidade na busca de uma posição consensual sobre estes aspectos (PAVESE, 2007, p. 37), notadamente por conta do posicionamento de Charles de Gaulle, que não via com bons olhos as instâncias supranacionais, que acarretariam a perda da independência do Estado, uma vez que as decisões seriam tomadas de maneira supranacional, por isso, defendia que as instituições comunitárias deveriam ter um caráter essencialmente técnico. Assim, "o estadista francês se opunha ao fortalecimento do componente supranacional das comunidades em prol de uma dinâmica tipicamente intergovernamental" (CARVALHO, 2012, p. 103).

Todavia, o sucesso econômico da CEE estimulou outros Estados do oeste europeu a rever seus posicionamentos e procurar se integrar ao bloco, como o Reino Unido, que solicitou sua adesão às Comunidades em 1961, cuja candidatura fora vetada pela França ao argumento de que as relações estreitas do país com os EUA sinalizavam a debilidade de seu comprometimento político e econômico com a Europa e com os objetivos das Comunidades (PAVESE, 2007, p. 38).

Além disso, a França, receosa com relação à sua soberania, impôs dificuldades à mudança do processo decisório que ampliaria o número de decisões tomadas por maioria qualificada no Conselho de Ministros, prevista nos Tratados de Roma, uma vez que a diminuição das decisões por unanimidade acarretaria a redução do poder de veto dos Estados e, consequentemente, no aumento de sua vulnerabilidade, o que fez com que a França retirasse sua participação no Conselho de Ministros, episódio que ficou conhecido como "a crise das cadeiras vazias" (PAVESE, 2007, p. 38).

Tal impasse veio a ser solucionado pelo Compromisso de Luxemburgo, que estabelecia que apenas os temas considerados "de interesse muito importante" do Estado seriam levados ao Conselho, cuja solução seria aprovada por consenso, garantido o direito de veto.

Segundo Carolina Boniatti Pavese, o Compromisso de Luxemburgo repercutiu diretamente nas atividades do Conselho e da Comissão. Quanto ao Conselho, os países passaram a se sentir mais confortáveis em aceitar a votação por maioria qualificada, uma vez que poderiam invocar o poder de veto concedido pelo Compromisso quando julgassem necessário ao seu interesse nacional. Já em relação à Comissão, o Compromisso implicou na necessidade de maior esforço para que as propostas da instituição não colidissem com os interesses nacionais (PAVESE, 2007, p. 38).

A generalização desse poder de veto cunhou uma forma de depreensão do cenário comunitário tipicamente intergovernamental, em que os Estados detinham uma inquestionável primazia decisória (CARVALHO, 2012, p. 105). "O resultado foi que a primazia de decisão estava novamente nas mãos dos Estados, e não no ente supraestatal" (CALIXTO, 2021, p. 43). Contexto que acabou por fortalecer um caráter intergovernamental ao empreendimento comunitário europeu.

O ano de 1965 marcou a assinatura do Tratado de Bruxelas (ou Tratado de Fusão), que instituiu um Conselho Único e uma Comissão Única para as Comunidades Europeias da CECA, CEE e EURATOM, demonstrando a intenção de unificar essas três Comunidades Europeias então existentes. Isso reforçou a existência do fictício interesse comunitário, ancorada na tomada de decisão por consenso e instituições intergovernamentais calcada na decisão por maioria qualificada e instituições supranacionais (CARVALHO, 2012, p. 106-107).

Após um período de paralisia na expansão do processo integracionista, a integração europeia voltou a caminhar, com a admissão de novos membros à comunidade (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca), incrementando sua atuação no cenário internacional, por meio da Comissão, que passou a atuar como um ator único nas negociações comerciais internacionais, consolidando suas estruturas comunitárias. Além disso, "os membros da Comunidade desenvolveram expressiva estrutura e padrão de cooperação em matéria de política externa através da Cooperação Política Européia (CPE)" (PAVESE, 2007, p. 39).

Todavia, os problemas decorrentes da recessão e as mudanças no sistema econômico internacional foram persistentes e tiveram um impacto direto no desenvolvimento político-econômico da Comunidade (LESSA, 2003, p. 73), que somados à perda de competitividade da Comunidade em relação aos EUA e Japão, ameaçavam o futuro da integração, intensificada com a adesão à Comunidade da Grécia, em 1981, e de Portugal e Espanha em 1985. O fraco

desempenho dos mercados europeus levou os governos nacionais a comungarem a percepção de que era necessário aprofundar os instrumentos comunitários de fomento às trocas comerciais e à concorrência. Todavia, tal adensamento não seria possível sem que se renovasse a esfera política europeia, notadamente devido à forte dinâmica intergovernamental herdada do Acordo de Luxemburgo que dificultava a condução dos destinos europeus (CARVALHO, 2012, p. 114).

Assim, foram propostas reformas institucionais, que culminou com a assinatura, em 1986, do Ato Único Europeu, compromisso de aprofundamento dos laços econômicos firmado entre os Estados envolvidos, que previa a realização de mudanças necessárias para implantação de um mercado interno comum até o final de 1992, expandindo a integração do bloco.

A "criação de um Mercado Comum tinha como consequência política a transferência de competência nas matérias comerciais dos governos nacionais à Comissão" (PAVESE, 2007, p. 40), com a desregulamentação dos mercados nacionais e criação de novas regulamentações em nível comunitário, apresentando componentes identificados com o supranacionalismo. Todavia, "o intuito reformador do Ato Único não havia sido capaz de evitar que as decisões importantes para o destino comunitário ainda conservassem o voto por unanimidade" (CARVALHO, 2012, p. 122). Frise-se o papel do Conselho Europeu que reforçava "a posição dos Estados-membros como condutores últimos e protagonistas por excelência do comunitarismo europeu, relativizando os esforços do próprio Ato Único em enfraquecer o monopólio intergovernamental" (CARVALHO, 2012, p. 122). Assim, o Ato Único Europeu manteve o intergovernamentalismo das Comunidades, apesar de inserir o supranacionalismo em algumas disposições.

O aparato institucional para o adensamento do comunitarismo esboçado pelo Ato Único e o esgotamento do Tratado de Roma em atingir seu maior objetivo quanto ao mercado comum, uma nova revisão foi levada a efeito, criando condições para uma nova fase de integração com as transformações engendradas pelo Tratado de Maastrich, assinado em 1992, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), que "foi decisivo para o desenvolvimento da União Europeia, uma vez que norteava os principais pontos da integração econômica do continente, além de diretrizes políticas" (CALIXTO; CARVALHO, 2019, p. 7), cuja principal inovação foi a criação de uma União Econômica e Monetária, com a consolidação de uma moeda única, o euro, alavancada pelas mudanças geopolíticas no continente europeu após o término da Guerra Fria e o colapso do comunismo na URSS e em alguns países do centro

e do leste europeu a partir de uma significava abertura de novos potenciais mercados para o comércio e os investimentos.

Quanto ao Tratado de Maastrich, elucida Carolina Boniatti Pavese que

> o Tratado objetivava aprofundar a integração. Para tanto, as três Comunidades (CECA, CEE e Euratom) foram agrupadas como parte de uma nova entidade: a União Européia (UE). Para organizar o balanço entre as atividades supranacionais das Comunidades com a cooperação intergovernamental das demais áreas a UE foi dotada de uma estrutura tri-pilar.
> No primeiro pilar estão as Comunidades e as políticas de competência supranacional, isso é, onde a União Européia tem autonomia para gerir as questões dessas áreas. É o chamado pilar comunitário. Nesse caso, a sua competência pode ser exclusiva ou partilhada com os Estados-membros. O segundo e o terceiro pilar são intergovernamentais e se referem à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (CJAI), respectivamente. Nessas matérias, a União cria espaços para a articulação e troca de informações entre os Estados, mas cada membro tem sua autonomia totalmente preservada. (PAVESE, 2007, p. 45)

Assim, o primeiro pilar, constituído pelas Comunidades Europeias, fornecia um quadro no âmbito do qual deveriam ser exercidas pelas instituições comunitárias as competências que eram objeto de transferência de soberania pelos Estados-membros nos domínios visados pelo Tratado. Vale lembrar que a ação da Comunidade devia respeitar o princípio da proporcionalidade e, nos domínios que não fossem da sua competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade (artigo 5º do TUE[57]).

O segundo pilar, constituído pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC), regido pelas disposições do Título V do Tratado da União Europeia, tinha por missão definir e implementar, por meio de métodos intergovernamentais, uma política externa e de segurança comum, que deveria ser ativamente apoiada pelos Estados-membros, sem reservas, num

[57] Tratado da União Europeia: "Artigo 5º. 1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. 2. Em virtude do princípio da atribuição, a União acua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros. 3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo. 4. Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF).

espírito de lealdade e de solidariedade mútuas. Esta política tinha como objetivos a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas; o reforço da segurança da União sob todas as formas; o fomento da cooperação internacional; o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais (SOKOLSKA, 2023, p. 2). Ou seja, um instrumento para preservar a paz, promover a cooperação internacional, reforçar a segurança internacional, desenvolver e consolidar a democracia, o estado de direito e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

O terceiro pilar, constituído pela cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos era responsável pelo desenvolvimento de uma ação comum nestes domínios por meio de métodos intergovernamentais, a fim de proporcionar aos cidadãos um elevado nível de proteção num espaço de liberdade, segurança e justiça. Esta ação incidia sobre as regras relativas à passagem das fronteiras externas da Comunidade e reforço dos controles; a luta contra o terrorismo, a grande criminalidade, o tráfico de droga e a fraude internacional; a cooperação judiciária em matéria penal e civil; a criação de um Serviço Europeu de Polícia (Europol) dotado de um sistema de intercâmbio de informações entre as forças policiais nacionais; a luta contra a imigração clandestina; e a política de asilo comum (SOKOLSKA, 2023, p. 2).

Para manter a coesão desse arranjo, o Conselho Europeu emergiu como principal cerne político e instância decisória final aos três pilares.

A entrada da Áustria, Finlândia e Suécia ao bloco europeu, em 1995, e a necessidade de revisão prevista no próprio Tratado de Maastrich, que estabelecia expressamente em seu artigo N-2[58] a convocação, em 1996, de representantes dos Estados-membros para discutir a revisão de alguns pontos do próprio tratado, como o alargamento do procedimento decisório e a reavaliação da PESC, demonstraram a necessidade de alteração dos arranjos institucionais do bloco, que culminou na convocação da conferência intergovernamental, em que ministros das Relações Exteriores dos Estados-membros se reuniram com o escopo de reavaliar a situação da

[58] Tratado da União Europeia (Tratado de Maastrich): "Artigo N 2. Em 1996 será convocada uma conferência de representantes dos governos dos Estados-membros para analisar, de acordo com os objectivos enunciados nos artigos A e B das Disposições Comuns, as disposições do presente Tratado em relação às quais está prevista a revisão". (Disponível em: https://justica.gov.pt/Portals/0/Ficheiros/Organismos/EU2021/Tratado%20da%20Uni%C3%A3o%20Europeia.pdf?ver=6Sxd-3C-sNKGAqXv_ukScw%3D%3D).

União e discutir eventuais alterações, que resultou na assinatura, em 1997, do Tratado de Amsterdã, “um novo documento comunitário caracterizado pelo pragmatismo e responsável por aprofundar a formatação desenhada em Maastrich” (CARVALHO, 2012, p. 140).

O Tratado de Amsterdã amadureceu o Espaço da Liberdade, Segurança e Justiça, alterando os três pilares. O método comunitário (primeiro pilar) passou a ser aplicado a importantes domínios que até então se encontravam no terceiro pilar, tais como o asilo, imigração, passagem das fronteiras externas, luta contra a fraude, cooperação aduaneira e cooperação judiciária em matéria civil, bem como a uma parte da cooperação Schengen, cujo acervo completo foi assumido pela União e pelas Comunidades (SOKOLSKA, 2023, p. 3), alteração que indicou a “pretensão de estruturação de arranjos institucionais voltados à priorização e ao fortalecimento das normas supranacionais” (CARVALHO, 2012, p. 141), substituindo mecanismo de unanimidade pela votação por maioria qualificada.

Assim, o Tratado procurou estabelecer um processo decisório mais eficaz, com a abstenção construtiva e a votação por maioria qualificada, além de introduzir um Alto Representante (AR) pelo Conselho Europeu.

O Tratado de Amsterdã falhou em seu objetivo de preparar institucionalmente a UE aos processos de expansão para a incorporação de novos Estados-membros, havendo, ainda, assuntos a serem reformados e melhorados, que resultou na assinatura do Tratado de Nice em 2001, que preparou a UE para os novos membros e evitou a paralisia de suas instituições, com a ampliação da votação por maioria qualificada no Conselho Europeu para 40 novas provisões do Tratado, o número máximo de membros da Comissão foi fixado em 26, foi estipulado um sistema rotativo de representação para o caso do número de membros da UE ser superior ao de assentos na instituição e para o Parlamento Europeu foi definido o número máximo de 732 membros, e flexibilizou a cooperação reforçada, além disso, o Tratado adotou um procedimento de advertência aos membros que descumprissem os Tratados, podendo inclusive suspender o seu direito de voto (PAVESE, 2007, p. 48).

Em 2004 ocorre a maior expansão do bloco, com a adesão da República Tcheca, Estônia, Lituânia, Letônia, Polônia, Hungria, Eslováquia, Eslovênia, Chipre e Malta, e em 2007 com a entrada da Bulgária e Romênia, elevando o número de Estados-membros para 27. Neste mesmo ano é assinado o Tratado de Lisboa, que determinou o final da Comunidade Europeia e a sua absorção pela União Europeia, concedendo maior poder ao bloco em detrimento da soberania dos Estados, com o alargamento das competências do Parlamento Europeu e alterou

os procedimentos de votação no Conselho, com a possibilidade de tomada de decisões em conjunto desde que decididas em comum acordo pela maioria dos membros; facilitou a participação dos cidadãos, com aumento de seu poder político; criou o cargo de presidente permanente do Conselho Europeu; estabeleceu o procedimento de saída da UE em seu artigo 50[59], até então não garantido pelos Estados-membros, possibilitando sua retirada do bloco apenas com aprovação interna, não sendo necessário justificar a sua retirada às demais nações, sendo, inclusive, usado no Brexit (saída do Reino Unido da UE, em 2020); e firmou uma divisão em relação às competências compartilhadas, as competências da União e as competências dos países membros, com isso, o Tratado tinha por objetivo democratizar a integração e unanimizar sua voz para facilitar a defesa de agendas em nível global. Mesmo assim, o bloco ainda mantém traços de intergovernabilidade em alguns temas.

2.2 A ADOÇÃO DAS SANÇÕES INTERNACIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA

O resultado da Segunda Guerra Mundial provocou grandes transformações no cenário internacional, alterando a estrutura sistêmica de multipolar para bipolar, entre duas superpotências, os Estados Unidos (EUA), líder do bloco capitalista, e a União Soviética (URSS), líder do bloco socialista. "Iniciava-se, assim, um prolongado período denominado de 'guerra-fria' (com uma importante componente ideológica) que criou na Europa zonas de influência bem delimitadas e definidas" (TEIXEIRA, 2008, p. 71).

Quanto à bipolarização no sistema internacional entre essas duas superpotências e suas zonas de influência, observa Eric Hobsbawm que

[59] Tratado de Lisboa: "Artigo 50.º 1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União. 2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do n.º 3 do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu. 3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo. 4. Para efeitos dos nº 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito. A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 238.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. 5. Se um Estado que se tenha retirado da União voltar a pedir a adesão, é aplicável a esse pedido o processo referido no artigo 49.º" (Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf).

> A peculiaridade da Guerra Fria era a de que, em termos objetivos, não existia perigo iminente de guerra mundial. Mais que isso: apesar da retórica apocalíptica de ambos os lados, mas sobretudo do lado americano, os governos das duas superpotências aceitaram a distribuição global de forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual mas não contestado em sua essência. A URSS controlava uma parte do globo, ou sobre ela exercia predominante influência — a zona ocupada pelo Exército Vermelho e/ou outras Forças Armadas comunistas no término da guerra — e não tentava ampliá-la com o uso de força militar. Os EUA exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista, além do hemisfério norte e oceanos, assumindo o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais. Em troca, não intervinha na zona aceita de hegemonia soviética.
>
> Na Europa, linhas de demarcação foram traçadas em 1943-5, tanto a partir de acordos em várias conferências de cúpula entre Roosevelt, Churchill e Stalin, quanto pelo fato de que só o Exército Vermelho podia derrotar a Alemanha. Havia indefinições, sobretudo acerca da Alemanha e da Áustria, as quais foram solucionadas pela divisão da Alemanha segundo as linhas das forças de ocupação orientais e ocidentais e a retirada de todos os ex-beligerantes da Áustria. Esta se tornou uma espécie de segunda Suíça — um pequeno país comprometido com a neutralidade (...).
>
> (...)
>
> De fato, a situação mundial se tornou razoavelmente estável pouco depois da guerra, e permaneceu assim até meados da década de 1970, quando o sistema internacional e as unidades que o compunham entraram em outro período de extensa crise política e econômica. Até então, as duas superpotências aceitavam a divisão desigual do mundo, faziam todo esforço para resolver disputas de demarcação sem um choque aberto entre suas Forças Armadas que pudesse levar a uma guerra e, ao contrário da ideologia e da retórica da Guerra Fria, trabalhavam com base na suposição de que a coexistência pacífica entre elas era possível a longo prazo. Na verdade, na hora da decisão, ambas confiavam na moderação uma da outra, mesmo nos momentos em que se achavam oficialmente à beira da guerra, ou mesmo já nela. (...)
>
> Até a década de 1970, esse acordo tácito de tratar a Guerra Fria como uma Paz Fria se manteve. (HOBSBAWM, 1995, p. 179-180)

Todavia, após a crise econômica do petróleo, no início da década de 1970, as economias ocidentais e a economia americana, em especial, viveram um período de grave recessão econômica, e como resposta entraram em uma nova era de evolução científica e tecnológica, a fim de descobrirem novas fronteiras econômicas com a transformação dos modelos de produção e da sociedade.

No entanto, tal evolução não era compartilhada pelos países da metade oriental do continente europeu sob os regimes comunistas, que amparados numa economia de controle estatal não eram capazes de acompanhar as evoluções tecnológicas e o aumento na capacidade de produção das economias ocidentais, que acabaram por ruir e dar lugar a governos que buscaram adotar a economia de mercado e a democracia liberal.

Observa Richard Garfield que desde o fim da Guerra Fria as sanções se tornaram uma ferramenta cada vez mais comum, sendo utilizadas como instrumentos de pressão internacional que se situam entre a diplomacia e a força armada, uma vez que geralmente visam atingir fins

políticos, evitando os custos e a destruição acarretados por uma guerra (GARFIELD, 2002, p. 94). Isso, pois, em um mundo de duas superpotências, como ocorria no período da Guerra Fria, havia poucos Estados não alinhados contra os quais as sanções poderiam ser eficazes, por isso as sanções econômicas se tornaram uma ferramenta mais potente e frequente de política externa após a Guerra Fria, notadamente na última década do Século XX [60] (GARFIELD, 2002, p. 94).

Ademais, devido à incompatibilidade de ideologias difundidas por essas duas superpotências, a aplicação de sanções multilaterais mediadas pelas Nações Unidas (ONU) era dificultada, pois ambas detinham (e ainda detêm) poder de veto no Conselho de Segurança, que é o órgão que possui competência para aplicar sanções, segundo os artigos 39[61] e 41[62] da Carta das Nações Unidas.

Tanto que na época compreendida entre 1945 e 1990 houve apenas dois casos de sanções sob os auspícios da ONU, sendo um contra a Rodésia do Sul (atual Zimbábue), em 1966, devido à declaração unilateral de independência frente ao Reino Unido e à formação de um governo de minoria branca de Ian Douglas Smith, com a exclusão da grande maioria representada pela população negra dos processos políticos de independência do país, uma vez que impuseram um sistema de voto baseado em rigorosos critérios educacionais e de renda que ajudaram a institucionalizar a segregação racial. E outro contra a África do Sul, em 1977, penalizada por seu regime de *apartheid* (segregação racial).

Esse contexto de submissão da ONU à configuração política da época e a quase paralisação do Conselho de Segurança quanto à imposição de sanções conduziu a uma era de

---

[60] Segundo o autor: "*Sanctions are characterized by the interruption of communications, diplomacy, and/or economic relations (Losman, 1979). Economic sanctions have become an increasingly common tool of diplomacy since the end of the Cold War (Cortright et al., 1998). As tools of international pressure that fall between diplomacy and armed force, sanctions usually aim to achieve political ends while avoiding the costs and destruction of war. In a two-superpower world, there were few nonaligned states against which sanctions might be effective. Either bloc could build an alliance with any country cut off by the other. Economic sanctions became a more potent and frequent tool of hostile foreign policy after the Cold War, in the last decade of the 20th century. Especially after U.S. troops pulled out of Sudan and became mired in Bosnia, the search for weapons of hostile foreign policy that didn't depend on committing U.S. troops became paramount*" (GARFIELD, 2002, p. 94).

[61] Carta das Nações Unidas: "Art. 39: O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artº.s 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais". (Disponível em: https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf. Acesso em: 19 ago. 2022).

[62] Carta das Nações Unidas: "Art. 41: O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas" (Disponível em: https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf. Acesso em: 19 ago. 2022).

incertezas, daí porque as sanções eram impostas, majoritariamente, por meio de ações unilaterais.

Quanto às sanções unilaterais, na literatura de direito internacional, estas distinguem-se por serem impostas por uma única parte, ao passo que as sanções multilaterais são aquelas adotadas por decisão coletiva de uma organização internacional ou regional (DAMROSCH, 1997, p. 45). Todavia, frise-se que tal distinção mostra-se um tanto artificial, uma vez que, em alguns casos, um Estado líder pode dar início ao que seria, em primeira análise, uma medida unilateral, mas após conseguir persuadir, induzir ou, até mesmo, coagir outros Estados a participar da multilateralização dessas medidas coercitivas, estas revestem-se de coletividade[63] (DAMROSCH, 1997, p. 45-46), ao estilo da ação dos EUA em momentos recentes no final do Século XX. Exemplo disso ocorreu em 1999, quando teve início a agressão da OTAN contra a Sérvia (República Federativa da Iugoslávia), cuja ordem do ataque foi dada pelo então general norte-americano Wesley Clark, sob a justificativa de proteção aos inocentes do Kosovo pela ação militar ofensiva das forças sérvias, que foi seguida por diversos outros Estados e pelo espanhol Javier Solana, então secretário-geral da OTAN, não tendo a aprovação do Conselho de Segurança da ONU (PILGER, 2023). Outro exemplo ocorreu em 2010, quando os EUA pressionaram por aprovação de sanções econômicas contra o Irã, usando como pretexto o programa nuclear, lançado nos anos 1950, desenvolvido pelo Irã com a ajuda dos EUA como parte do programa "Átomos para a Paz" (plano para o uso pacífico da energia nuclear), que havia sido temporariamente abandonado depois da Revolução Islâmica de 1979, reiniciado à época com menor assistência internacional, sob o argumento de que o governo iraniano escondia sua pretensão de produzir armas atômicas (ALENCAR, 2010).

Nessa perspectiva, esclarece Lori Fisler Damrosch que quando um grupo de Estados atua como uma unidade, como a União Europeia faz em relação à política econômica externa (e aspira fazer em relação à segurança comum), pode ser apropriado pensar em sanções impostas por tal unidade como sanções unilaterais em sentido amplo, e não como sanções

[63] Segundo a autora: "*In the literature of international law as well as in other disciplines, it is typical to distinguish sanctions imposed by a single party ('unilateral' sanctions) from sanctions adopted through the collective decision of an international or regional organization ('collective' or 'multilateral' sanctions). (...) The distinction is somewhat artificial, however, since in a number of instances a leading State (such as the United States) has initiated what was in the first instance a unilateral programme but then has succeeded in persuading or inducing (or even coercing) other States to participate in the multilateralization of the sanctions*" (DAMROSCH, 1997, p. 45-46).

coletivas, devido à política concertada de seus membros em relação a imposição das medidas coercitivas[64] (DAMROSCH, 1997, p. 46).

Nessa conjuntura, lembra Eva Nanopoulos que, embora haja controvérsia sobre o surgimento de sanções da União Europeia, de uma perspectiva puramente formal, o primeiro conjunto de sanções adotadas por meio de um instrumento comunitário, em oposição a um conjunto de legislações nacionais, deu-se no início dos anos 1980, quando a Comunidade Econômica Europeia (CEE), criada em 1957 com a assinatura do Tratado de Roma, mobilizou-se para apoiar as sanções dos Estados Unidos contra a União Soviética (URSS) após a declaração da lei marcial na Polônia e as sanções do Reino Unido contra a Argentina no contexto da Guerra das Malvinas[65] (NANOPOULOS, 2019, p. 25).

Quanto às sanções impostas contra a União Soviética (URSS), estas ocorreram por conta da lei marcial declarada na Polônia, cujo contexto da crise econômica polaca serviu de pano de fundo para a revolução operária, entre julho de 1980 e dezembro de 1981, contra a tecnoburocracia do Partido Comunista (partido Operário Unificado) e o modelo estatal da produção, que saíram vitoriosas graças ao apoio da URSS (PEREIRA, 1982, p. 23-24).

Nessa época, o grande sindicato independente Solidariedade (*Solidarność*), que surgiu e se firmou a partir das greves na cidade portuária de Gdansk, em julho e agosto de 1980, era o grande instrumento dessa revolução polaca, sob a liderança do eletricista Lech Walesa e com o apoio da Igreja Católica (PEREIRA, 1982, p. 24), notadamente devido à eleição do Papa João Paulo II em 16 de outubro de 1978, desempenhando um importante papel mediador.

---

[64] Segundo a autora: "*When a group of States acts as a single unit, as the European Union does with respect to external economic policy (and aspires to do with respect to a common foreign and security policy), it might be appropriate to think of sanctions imposed by such a unit as unilateral sanctions writ large, rather than as collective sanctions. A close examination of particular episodes would be pertinent in this regard, since unity of external policies has been elusive in some situations involving economic sanctions. For example, in the case of the Euro pean Community's response to Argentina's invasion of the Falkland Islands/Islas Malvinas, the organization acted favourably on the United Kingdom's request for economic sanctions against Argentina and achieved a concerted policy among the 12 members that would have been unthinkable without that institutional framework; but there were still notable variations in implementation by member States. At the other end of a spectrum of unity/disunity, one member of the European Union (Greece) recently maintained economic sanctions against a non-member (the former Yugoslav republic of Macedonia), not only without the formal support of European institutions or the other members of the Union, but even against the position of the European Commission that the sanctions were contrary to the provisions of the Treaty of European Unity on common external policy*" (DAMROSCH, 1997, p. 46).

[65] Nas palavras da autora: "*Although there is some dispute about when we can properly begin to speak of the emergence of 'EU sanctions, from a purely formal perspective, the first set of sanctions adopted using a Community instrument - as opposed to a bundle of national legislations - were in the early 1980s. In 1982, the Community was mobilised to support both US sanctions against the USSR after the declaration of martial law in Poland' and UK sanctions against Argentina in the context of the Falklands War*" (NANOPOULOS, 2019, p. 26).

Todavia, devido à influência que o partido tomara, bem como suas posições políticas e sociais, na noite de 12 para 13 de dezembro de 1981 foi imposta, pelo Conselho de Estado, a Lei Marcial, que ilegalizaria o partido Solidariedade, levaria à prisão os seus principais dirigentes, incluindo Lech Walesa, e à criação do Conselho Militar de Salvação Nacional, (WRON - *Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego*, em polonês), uma espécie de Junta Militar, o que acabou por revelar a fragilidade e inoperância do Partido que tinha perdido o controle sobre a sociedade, e que foi formalmente abolido em outubro de 1982, passando a viver na clandestinidade (TEIXEIRA, 2008, p. 37-38). Os resultados desse golpe de Estado do General Wojciech Jaruzelski foram garantidos pelo apoio ostensivo da URSS (PEREIRA, 1982, p. 23).

Mesmo durante a Lei Marcial a Igreja permaneceu, em certa medida, a desempenhar um papel mediador. "O poder necessitava pelo menos da não hostilidade da hierarquia eclesiástica que embora simpatizasse com o Solidariedade se abstinha de tomar uma posição demasiado critica e directa" (TEIXEIRA, 2008, p. 41), mas projetou sua mensagem em defesa aos direitos humanos, já legitimada pela assinatura da Ata Final de Helsinque em 1975, no contexto da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), que consagrou o princípio da inviolabilidade das fronteiras e a proteção dos direitos do homem visando, assim, fazer prevalecer uma lógica de diálogo e compromisso, pelo que a sua violação agravaria significativamente o relacionamento Leste-Oeste (TEIXEIRA, 2008, p. 81).

Foi nesse contexto que os EUA e a Comunidade Econômica Europeia (CEE) adotaram severas sanções econômicas, comerciais e tecnológicas impostas à URSS, proporcionadas, principalmente, devido a aceitação pela URSS das cláusulas sobre direitos humanos na Ata Final de Helsinque, ao questionarem as políticas internas adotadas pela URSS e Polônia, e dificultando a acusação soviética de estarem interferindo em assuntos internos em violação à Carta da ONU e à Ata Final de Helsinque.

Tais sanções foram utilizadas como uma "arma" econômica, visando contribuir para a paralisação da atividade econômica no país, tornando impossível a resolução da crise, provocando penúria alimentar e conflito interno, uma vez que a dimensão da dívida externa e as sanções ocidentais obrigaram a uma grande limitação das importações com reflexos nos abastecimentos, que atingiram severamente áreas muito importantes da economia polaca dado que as importações dos países europeus ocidentais caíram em 50% durante a vigência da Lei Marcial, e aquelas provenientes dos EUA em 80%, verificando-se também uma redução dos investimentos (TEIXEIRA, 2008, p. 39, 63, 71), embora a União Soviética tivesse apoiado o

regime, aumentando as importações, ainda insuficientes para contornar a crise. Diante desses acontecimentos, a lei marcial foi oficialmente suspensa em 1982, mas, na prática, só foi revogada em 1983.

Já quanto às sanções impostas contra a Argentina, estas ocorreram por conta da ofensiva militar das tropas do General Leopoldo Galtieri nas Ilhas Malvinas (*Falklands Islands*), que desencadeou uma "guerra econômica", devido à aplicação de sanções econômicas e comerciais, com o objetivo principal de dissuadir a Argentina do seu ato de agressão, que não tinha respaldo no Direito Internacional (WALSH, 1997, p. 85-86).

No dia 3 de abril de 1982, o Reino Unido decidiu congelar as contas argentinas depositadas no país, no valor de US$ 5,8 bilhões. No dia seguinte, solicitou que a Comunidade Econômica Europeia (CEE) também implementasse sanções econômicas e comerciais contra a Argentina, principalmente com a suspensão da venda de equipamentos militares (WALSH, 1997, p. 86).

Esses congelamentos de bens impostos contra a Argentina contribuíram claramente para a resolução do conflito ao inibir a capacidade do país-alvo argentino de comprar armas e munições[66] (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 96), isso, pois, antes da invasão a Argentina havia encomendado da França 14 aeronaves *Super Etendards* com os respectivos mísseis antinavios *exocets*, e a maior parte deles ainda não havia sido fornecida, e no contexto das sanções impostas pela Comunidade Econômica Europeia (CEE), a França embargou esta venda, o que auxiliou consideravelmente o esforço de guerra britânico, tendo em vista que no decorrer do conflito, o navio militar britânico *HMS Sheffield* fora afundado por um míssil *exocet*, disparado pela Argentina de um *Super Etendard*. Por sua vez, a indústria alemã *Blohm & Voss* suspendeu a construção de quatro fragatas e de seis corvetas e equipamentos para quatro submarinos de desenho alemão que estavam sendo construídas sob licença nos estaleiros argentinos (WALSH, 1997, p. 86).

Não obstante este embargo de venda de material bélico, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) ainda suspendeu as importações argentinas, o que acarretou drásticos efeitos negativos à economia argentina, pois 30% do total de suas exportações era direcionado ao mercado europeu ocidental (WALSH, 1997, p. 87).

---

[66] Segundo os autores: "*In our judgment, 8 of the 21 cases involving asset freezes had a positive or successful outcome to which sanctions contributed modestly. The asset freezes imposed by the United States against Iran in 1979 (Case 79-1) and by the United Kingdom against Argentina in 1982 (Case 82-1) clearly contributed to the resolution of those conflicts by inhibiting the ability of the target countries to purchase weapons and ammunition*" (HUFBAUER; SCOTT; ELLIOT; OEGG, 2007, p. 96).

Nessa conjuntura, observa Eva Nanopoulos que a Comunidade Econômica Europeia (CEE) não tinha poder expresso para adotar as mencionadas sanções econômicas, todavia, tais medidas foram tomadas ao abrigo do artigo 113 do Tratado da Comunidade Econômica Europeia[67], na sequência de uma decisão política adotada no âmbito da Cooperação Política Europeia (CPE), um fórum institucional informal que se desenvolveu fora das estruturas dos Tratados no início da década de 1970[68] (NANOPOULOS, 2019, p. 26).

Tendo sido estes os pontos de partida no que diz respeito às sanções internacionais no âmbito da atual União Europeia, até então Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Em 1992, quando da assinatura do Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), que "foi decisivo ao desenvolvimento da União Europeia, uma vez que norteava os principais pontos da integração econômica do continente, além de diretrizes políticas" (CALIXTO; CARVALHO, 2019, p. 7), o bloco recebeu autoridade expressa para impor sanções como parte de seu poder de definir e implementar uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), uma vez que o artigo 301 do Tratado da União Europeia (TUE)[69], previa a possibilidade do bloco adotar medidas para interromper ou reduzir,

---

[67] Tratado da Comunidade Econômica Europeia: "*Article 113: Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune eet fondée eur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre eu cas de dumping et de subventions. 2. La Commission, pour la mise eu œuvre de cette politique commerciale commune, soumet des propositions au Conseil. 3. Si des accords avec des pays tiers doivent être négociés, ta Commission présente des recommandations uu Conseil qui l'autorise à ouvrir les négocialions nécessaires. Ces négociations sont conduites par la Commieeion en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. 4. Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent article, le Conseil statue à la majorité qualifiée*". Tradução livre: "Artigo 113: Findo o período de transição, a política comercial comum assenta em princípios uniformes, notadamente no que diz respeito às alterações tarifárias, à celebração de acordos tarifários e comerciais, à uniformização das medidas de liberalização, à política de exportação, bem como ao comércio medidas de defesa, incluindo aquelas a serem tomadas em caso de dumping e subsídios. 2. A Comissão, para a execução desta política comercial comum, apresentará propostas ao Conselho. 3. Em caso de negociação de acordos com países terceiros, a Comissão apresentará recomendações ao Conselho, que a autorizará a encetar as negociações necessárias. Estas negociações são conduzidas pela Comissão em consulta com um comitê especial nomeado pelo Conselho para o assistir nesta tarefa e no âmbito das diretivas que o Conselho lhe possa emitir. 4. No exercício dos poderes que lhe são conferidos pelo presente artigo, o Conselho delibera por maioria qualificada". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=PT. Acesso em: 18 ago. 2022).

[68] Segundo a autora: "*In terms of their target, these two episodes fitted the paradigmatic case of what are known as 'state sanctions' (ie sanctions targeting states). At the time, the EEC did not have an express power to adopt economic sanctions. However, the measures were taken under Article 113 EEC on the Common Commercial Policy, following a political decision adopted in the context of European Political Cooperation (EPC), an informal institutional forum that had developed outside the structures of the Treaties in the early 1970s*" (NANOPOULOS, 2019, p. 26).

[69] Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada): "TÍTULO IV: AS MEDIDAS RESTRITIVAS: Artigo 215.º (ex-artigo 301.º do TCE) 1. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria

parcial ou totalmente, as relações econômicas com um ou mais países terceiros. Ao passo que o artigo 60[70] permitia a adoção de medidas relativas aos movimentos de capitais e pagamentos com países terceiros (NANOPOULOS, 2019, p. 26).

Não se olvide que a superação da bipolaridade das superpotências com o fim da Guerra Fria, em 1991, e a expansão da importância do comércio internacional e o impacto da globalização sobre a economia provocaram um aumento significativo na utilização das sanções internacionais, tanto que a década de 1990 ficou conhecida como a "década das sanções", tendo nesse período ocorrido mais de cinquenta novos episódios de sanções, incluindo doze instâncias de sanções do Conselho de Segurança da ONU, sendo o restante imposto principalmente pelos Estados Unidos e pela União Europeia[71] (CORTRIGH; LOPEZ, 2000).

A proliferação das sanções pelas Nações Unidas deveu-se, principalmente, pelo fim da União Soviética (URSS), pois, com a política externa da Rússia e dos Estados Unidos menos vinculadas a uma disputa ideológica, diminuiu-se a ameaça do poder de veto no âmbito do Conselho de Segurança, elevando as perspectivas de ação conjunta, possibilitando uma maior atuação da ONU.

Todavia, em que pese esse cenário da década de 1990 como a década das sanções, o verdadeiro aumento das sanções da União Europeia ocorreu após a crise financeira de 2008, iniciada no mercado imobiliário dos Estados Unidos, que atingiu os mercados financeiros

---

qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adota as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto. 2. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, o permita, o Conselho pode adotar, de acordo com o processo a que se refere o n.º 1, medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais. 3. Os atos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 19 ago. 2022).

[70] Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada): "Artigo 75.º (ex-artigo 60.º TCE): Sempre que seja necessário para realizar os objetivos enunciados no artigo 67.º no que respeita à prevenção do terrorismo e das atividades com ele relacionadas, bem como à luta contra esses fenómenos, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, definem um quadro de medidas administrativas relativas aos movimentos de capitais e aos pagamentos, como o congelamento de fundos, ativos financeiros ou ganhos económicos que pertençam a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais, ou de que estes sejam proprietários ou detentores. O Conselho, sob proposta da Comissão, adota medidas para dar execução ao quadro referido no primeiro parágrafo. Os atos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 18/08/2022)

[71] Segundo os autores: "*During the 1990s, more than fifty new episodes of sanctions have occurred, including twelve instances of UN Security Council sanctions, with the rest being imposed primarily by the United States and the European Union*". (CORTRIGH; LOPEZ. *Sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*. 2000. Disponível em: https://carnegieendowment.org/2000/04/18/sanctions-decade-assessing-un-strategies-in-1990s-event-50. Acesso em: 20 ago. 2022).

mundiais, quando o número de regimes sujeitos a sanções quintuplicou entre os anos de 2010 e 2017[72].

Nessa circunstância, observa-se que essa consolidação das sanções internacionais da União Europeia coincide com a adoção do Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, e que entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009, que expressamente conferiu personalidade jurídica única à União Europeia, em seu artigo 46-A[73], com a pretensão de que o bloco atuasse a uma só voz na ação externa, a fim de se evitar comportamentos discrepantes em nível nacional e divergências em nível europeu sobre o PESC, e que consolidou a imagem da UE como figura independente no cenário internacional.

Ao ter sua personalidade jurídica assegurada, a União Europeia passou a se auto representar em suas relações internacionais, independentemente de o assunto em pauta ser, internamente, de competência dos Estados-membros ou apenas da própria UE. Isso, pois, antes deste marco legal, a UE não tinha plenos poderes de atuação fora do continente europeu, e os Estados-membros acabavam por participar de ações conjuntas em nome da União, o que causava certa descentralização e, por vezes, menos coerência.

Percebe-se, assim, que "o Tratado de Lisboa reconfigurou a arquitetura jurídica da União Europeia e transformou a realidade comunitária em vários âmbitos" (CARVALHO, 2012, p. 185), inclusive, reconhecendo expressamente a possibilidade de um Estado-membro abandonar o empreendimento comunitário, prevendo com isso uma cláusula de solidariedade, passível de ser empregada frente à ocorrência de desastres naturais ou atos de terrorismo, e aprofundando os campos de atuação da União, como demonstram a inclusão de um capítulo específico sobre a sensível questão energética na Europa, a previsão de incremento nas ações

[72] Sobre o tema, esclarece Eva Nanopoulos que: "*But the real surge in EU sanctions occurred, whether coincidentally or not, after the financial and economic crisis of 2008, when the number of regimes subject to sanctions increased from 25 in March 2010 to 38 in July 2017 which, in itself, reportedly represents a fivefold increase when compared to 1991 and more than double the number that existed in 1999. This trend did not merely signify a quantitative change, but is also taken to have contributed to a certain 'normalisation' of sanctions at both the international and European level. By 2019, the number of EU sanctions regimes went up to 43*". Tradução livre: "Mas o verdadeiro aumento das sanções da UE ocorreu, coincidentemente ou não, após a crise financeira e econômica de 2008, quando o número de regimes sujeitos a sanções aumentou de 25 em março de 2010 para 38 em julho de 2017, o que, por si só, representa um quintuplicar em relação a 1991 e mais do dobro do que existia em 1999. Esta tendência não significou apenas uma mudança quantitativa, mas também terá contribuído para uma certa 'normalização' das sanções tanto a nível internacional como europeu. Em 2019, o número de regimes de sanções da UE subiu para 43" (NANOPOULOS, 2019, p. 28).

[73] Jornal Oficial da União Europeia: Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (2007/C 306/01): "55) É inserido o novo artigo 46.º-A com a seguinte redacção: «Artigo 46.º-A: A União tem personalidade jurídica.»". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT. Acesso em: 23 ago. 2022).

de combate ao crime organizado e a estipulação de um embasamento legal para as iniciativas de ajuda humanitária (CARVALHO, 2012, p. 185).

No tocante às sanções internacionais, atualmente, a sua base jurídica no âmbito da União Europeia está prevista no artigo 29 do Tratado da União Europeia (TUE)[74] e no artigo 215 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[75].

Vale observar que as sanções internacionais são chamadas de "medidas restritivas" pela União Europeia, como se verifica no mencionado artigo 215 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, isso para frisar que tais sanções não possuem caráter punitivo, uma vez que se destinam a provocar uma mudança na política ou atividade do país, entidades ou pessoas alvo da medida. Assim, são usadas como instrumentos essenciais para promover os objetivos da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)[76], relacionados, principalmente, à manutenção da paz, reforço da segurança internacional, promoção da cooperação internacional, desenvolvimento e consolidação da democracia, do Estado de direito e do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como para a União Europeia se projetar internacionalmente em cenários de conflitos ou crises, com uma abordagem política integrada e abrangente a fim de contemplar um processo de diálogo político e esforços complementares.

---

[74] Tratado da União Europeia (TUE): "Artigo 29.º (ex-artigo 15.º TUE): O Conselho adota decisões que definem a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União. Os Estados-Membros zelarão pela coerência das suas políticas nacionais com as posições da União". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 23 ago. 2022).

[75] Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): "Artigo 215.º (ex-artigo 301.º TCE): 1. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adota as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto. 2. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, o permita, o Conselho pode adotar, de acordo com o processo a que se refere o n.º 1, medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais. 3. Os atos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT. Acesso em: 23 ago. 2022).

[76] *Consejo de la Unión Europea: Medidas restrictivas de la UE. Ficha informativa de 29 de abril de 2014*: "*Las sanciones de la UE no son punitivas, sino que están destinadas a producir un cambio en la política o actividad del país, las entidades o las personas de destino. Las medidas, por tanto, van siempre dirigidas a dicha políticas o actividades, a los medios para llevarlas a cabo y a sus responsables. Al mismo tiempo, la UE hace todo lo posible para reducir al mínimo las consecuencias negativas para la población civil o para las actividades legítimas*". Tradução livre: "As sanções da UE não são punitivas, mas visam provocar uma mudança na política ou atividade do país, entidades ou pessoas alvo. As medidas, portanto, são sempre direcionadas às referidas políticas ou atividades, aos meios para realizá-las e aos responsáveis. Ao mesmo tempo, a UE faz todo o possível para minimizar as consequências negativas para a população civil ou para as atividades legítimas". (Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022).

É importante destacar que na União Europeia existem vários tipos de sanções. Tem-se aquelas do Sistema de Sanções da ONU, as quais a União Europeia transpõe para a sua legislação, cujas medidas não têm uma data de termo, sendo alteradas ou levantadas imediatamente por decisão da ONU. Neste tipo de sanção o papel da UE é praticamente nulo, pois sua única tarefa é aplicar as medidas restritivas impostas nas Resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

No entanto, por vezes, a UE pode complementá-las com outras medidas restritivas próprias, estas são conhecidas como sanções mistas, adotando, assim, um Regime de Sanções Misto. Estas sanções impostas pela UE que complementam as sanções da ONU devem ser revisadas, no mínimo, a cada 12 meses.

Por outro lado, tem-se as sanções autônomas da União Europeia, que são tomadas unilateralmente pela UE no âmbito do Conselho, que devem ser revisadas periodicamente com prazo máximo de 12 meses, a fim de averiguar a necessidade de alterar, prorrogar ou suspender temporariamente tais medidas restritivas. Este regime que será parte do objeto de estudo desta pesquisa.

2.2.1 O PROCESSO DE ADOÇÃO DAS SANÇÕES INTERNACIONAIS NA UNIÃO EUROPEIA

O artigo 2º, item 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que "a União dispõe de competência, nos termos do Tratado da União Europeia, para definir e executar uma política externa e de segurança comum, inclusive para definir gradualmente uma política comum de defesa"[77], ou seja, embora a UE tenha sua própria política externa, a competência nesta seara pertence aos Estados-membros. Assim, para a UE esta ferramenta tem muita relevância, pois serve para adotar conjuntamente, com o apoio de todos os Estados, uma posição comum relativamente a uma questão internacional[78] (CASTAÑEDA, 2022, p. 14-15). Dessa forma, o Conselho da União Europeia impõe medidas restritivas por

[77] Artigo 2.º 4. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT. Acesso em: 23 ago. 2022.
[78] Segundo a autora: "*Es decir, aunque la Unión tenga una política exterior propia, la competencia en esta materia es de los Estados Miembros. Por ello, para la Unión esta herramienta tiene mucha relevancia, ya que sirve para adoptar en conjunto, con el respaldo de todos los Estados, una posición común respecto a un asunto internacional*" (CASTAÑEDA, 2022, p. 14-15).

meio de decisões do Conselho PESC adotadas por unanimidade[79], tendo em vista tratar-se de questão considerada sensível pelos Estados-membros.

Vale frisar que o Conselho da União Europeia tem que votar por unanimidade sobre uma série de questões que os Estados-membros considerem sensíveis, dentre elas, as questões relativas à política externa e de segurança comum (PESC), com exceção de certos casos claramente definidos que exijam maioria qualificada em detrimento da unanimidade, como, por exemplo, a nomeação de um representante especial. Consideram-se assuntos sensíveis, exigindo-se, assim, a unanimidade de votos, os assuntos relacionados à concessão de novos direitos aos cidadãos da UE; adesão à UE; harmonização das legislações nacionais sobre fiscalidade indireta; finanças da UE (recursos próprios, quadro financeiro plurianual); determinadas disposições no domínio da justiça e assuntos internos (Procurador Europeu, direito da família, cooperação policial operacional, etc.); harmonização das legislações nacionais no domínio da segurança social e da proteção social. Além disso, o Conselho tem de votar por unanimidade para afastar proposta da Comissão quando esta não puder concordar com as alterações introduzidas na proposta que apresentou. Esta regra não é aplicável aos atos que

[79] Sobre o assunto, quanto à adoção e entrada em vigor das sanções internacionais, a ficha informativa das medidas restritivas da União Europeia, de 29 de abril de 2014, estabelece que: "*El Consejo impone medidas restrictivas de la UE a través de decisiones del Consejo PESC adoptadas por unanimidad. Si bien esta decisión contiene todas las medidas impuestas, puede ser necesario un acto legislativo adicional para dar pleno efecto jurídico a las sanciones. Determinadas sanciones, como los embargos de armas y la prohibición de viajar, son aplicadas directamente por los Estados miembros. Dichas medidas sólo requieren una decisión del Consejo. Esta decisión es directamente vinculante para los Estados miembros de la UE. Las medidas económicas, por ejemplo la inmovilización de fondos y la prohibición de exportación, son competencia de la Unión y por tanto requieren de un acto de aplicación separado en forma de reglamento del Consejo, que es directamente vinculante para los ciudadanos y empresas de la UE. El reglamento, adoptado sobre la base de una propuesta conjunta de la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión Europea, contiene los detalles sobre el alcance exacto de las medidas decididas por el Consejo y la aplicación de las mismas. Por lo general, el reglamento entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la UE*". Tradução livre: "O Conselho impõe medidas restritivas da UE através de decisões do Conselho PESC adotadas por unanimidade. Embora esta decisão contenha todas as medidas impostas, pode ser necessário um ato legislativo adicional para dar pleno efeito jurídico às sanções. Certas sanções, como embargos de armas e proibições de viagens, são aplicadas diretamente pelos estados membros. Tais medidas requerem apenas uma decisão do Conselho. Esta decisão vincula diretamente os Estados-Membros da UE. As medidas econômicas, por exemplo, o congelamento de fundos e a proibição de exportação, são da competência da União e, por conseguinte, exigem um ato de execução distinto sob a forma de regulamento do Conselho, que vincula diretamente os cidadãos e as empresas da UE. O regulamento, adotado com base numa proposta conjunta do Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e a Comissão Europeia, contém pormenores sobre o alcance exato das medidas decididas pelo Conselho e a sua aplicação. Em geral, o regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da UE". (Consejo de la Unión Europea: Medidas restrictivas de la UE. Ficha informativa de 29 de abril de 2014. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022).

devam ser adotados pelo Conselho sob recomendação da Comissão, por exemplo, os atos no domínio da coordenação econômica[80].

Todavia, a necessidade de unanimidade no processo de tomada de decisão da UE sobre sanções está repleta de desafios, uma vez que todos os Estados-membros da UE com diferentes interesses econômicos e de segurança têm que chegar a um acordo para impor as medidas restritivas, que muitas vezes têm implicações econômicas significativas para os Estados-membros.

Além do mais, a unanimidade pode dificultar ou atrasar a adoção de certas decisões, refletindo-se, por vezes, como um inconveniente, pois se a UE pretende manter uma posição forte a nível internacional, deveria reagir rapidamente aos diversos acontecimentos do sistema internacional.

Dessa forma, a adoção de sanções internacionais na União Europeia revela-se um processo complexo que envolve os Estados-membros, a Comissão Europeia[81], o Serviço

[80] Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/voting-system/unanimity/. Acesso em: 26 ago. 2022.

[81] A Comissão Europeia é o órgão executivo da UE, sendo politicamente independente, composta por uma equipe de 27 comissários, sendo um de cada país da UE, liderada pelo Presidente da Comissão. Tem a função de defender os interesses gerais da UE, mediante a apresentação de propostas legislativas e a execução da legislação, das políticas e do orçamento da UE. Ou seja, ela é a voz de todos os países da UE nas instâncias internacionais, designadamente nos domínios da política comercial e da ajuda humanitária, além de poderes para negociar acordos internacionais em nome da UE. A Comissão Europeia tem a responsabilidade exclusiva de elaborar propostas de novos atos legislativos europeus e de executar as decisões do Parlamento Europeu e do Conselho da UE, ou seja, é a única instituição da UE que apresenta legislação para adoção pelo Parlamento e pelo Conselho com o objetivo de proteger os interesses da UE e dos seus cidadãos em questões que não podem ser tratadas de forma eficaz ao nível nacional; e de resolver questões técnicas específicas mediante consulta de peritos e do púbico em geral. Ademais, juntamente com o Tribunal de Justiça, ela garante a correta aplicação da legislação da UE em todos os Estados-membros. (Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-commission_pt. Acesso em: 25 ago. 2022).

Europeu para a Ação Externa (SEAE)[82] e os grupos de trabalho do Conselho da União Europeia[83].

Assim, o processo de adoção e revisão das sanções ou medidas restritivas da UE, concernentes à política externa e de segurança comum (PESC), são definidas nas decisões do Conselho da União Europeia, a partir de uma proposta apresentada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR), que são então analisadas e deliberadas pelas instâncias preparatórias pertinentes do Conselho, quais sejam, o grupo de trabalho do Conselho responsável pela região geográfica a que pertence o país visado, por exemplo, o Grupo da Europa Oriental e Ásia Central (COEST) para o espaço pós-soviético[84];

[82] O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) é um órgão da UE dirigido pelo responsável pela política externa da UE ou Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR), que é também Vice-Presidente da Comissão Europeia. Esse órgão representa a política externa e de segurança da UE em todo o mundo, coordena o trabalho da Comissão Europeia em matéria de relações externas e preside as reuniões dos ministros dos negócios estrangeiros, da defesa e do desenvolvimento. O Alto Representante/Vice-Presidente é responsável pela execução da política externa e de segurança da UE, em colaboração com os países da UE e utilizando recursos nacionais e europeus, contribuindo para garantir a coerência da política externa da UE. Assim, esse órgão gere as relações diplomáticas da UE e suas parcerias estratégicas com países terceiros e Nações Unidas. Tem por escopo promover a paz através de apoio político, econômico e prático; garantir a segurança ao abrigo da política comum de segurança e defesa; manter boas relações com os países vizinhos mais próximos da UE no quadro da política europeia de vizinhança; prestar ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária e dar resposta a situações de crise; contribuir para a luta contra as alterações climáticas, bem como tratar questões relacionadas com os direitos humanos. (Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eeas_pt. Acesso em: 25 ago. 2022).

[83] O Conselho da União Europeia, também conhecido informalmente como Conselho, é uma instituição da UE que não tem membros fixos**,** reunindo-se com 10 formações diferentes em função da matéria agendada. Cada país envia um ministro de tutela do assunto em questão, cuja presidência é exercida rotativamente pelos países da UE, por períodos de 6 meses. No Conselho os ministros dos governos de cada país da UE reúnem-se para discutir, alterar e aprovar legislação e coordenar políticas, dessa forma, os ministros têm poderes para assumir compromissos em nome dos respetivos governos em relação às medidas aprovadas nas reuniões. O Conselho é, juntamente com o Parlamento Europeu, o principal órgão de decisão da UE. Tem por escopo negociar e adotar a legislação europeia**,** juntamente com o Parlamento Europeu, com base em propostas da Comissão Europeia; coordenar as políticas dos países da UE; definir a política externa e de segurança da UE, com base nas orientações do Conselho Europeu; celebrar acordos entre a UE e outros países ou organizações internacionais; e aprovar o orçamento anual da UE em conjunto com o Parlamento Europeu. Ou seja, em suma, é a voz dos governos dos países da UE, com poderes para aprovar a legislação e coordenar as políticas. Quanto ao funcionamento desta instituição, frise-se que as reuniões de ministros da UE para debater ou votar projetos de atos legislativos são públicas, e para serem aprovadas as decisões requerem geralmente maioria qualificada (compreendida na reunião de duas condições: 55 % dos países - o que corresponde, na prática, a 15 dos 27 países; e que a proposta seja apoiada por Estados-membros que representem, no mínimo, 65% da população total da UE), com exceção das decisões relacionadas a assuntos considerados sensíveis pelos Estados-membros, como a política externa e a fiscalidade, que exigem a unanimidade, ou seja, votos favoráveis de todos os Estados-membros. (Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/council-european-union_pt; https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/council-european-union_pt; https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/voting-system/qualified-majority/. Acesso em: 25 ago. 2022).

[84] O Grupo de Trabalho da Europa Oriental e da Ásia Central (COEST) trata de todos os aspectos das relações e da cooperação da UE com países da Europa Oriental (Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Moldávia, Geórgia, Rússia e Ucrânia) e da Ásia Central (Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão). (Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-eastern-europe-central-asia/. Acesso em: 27 ago. 2022).

o Grupo do Maxerreque/Magrebe (MAMA) para o Oriente Médio[85]; o grupo COLAC para a América Latina[86], ou outra instância preparatória. Os grupos de trabalho do Conselho são, pois, o primeiro espaço para discussões entre Estados-membros quando uma crise exige ação.

A partir daí, quando o grupo de trabalho decide que as sanções devem ser aplicadas como parte da resposta global da UE, o Grupo dos Conselheiros das Relações Externas (RELEX) assume e torna-se o principal órgão para as deliberações sobre o alcance e detalhes do regime de sanções. Participam, ainda, caso necessário, o Comitê Político e de Segurança[87] (CPS) e o Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia[88] (COREPER II)[89].

A decisão é posteriormente adotada pelo Conselho da UE por unanimidade e entra em vigor com a sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

Frise-se que caso a decisão do Conselho na PESC inclua uma sanção de congelamento de ativos e/ou outros tipos de restrições econômicas ou financeiras, estas medidas devem ser aplicadas juntamente com um regulamento do Conselho, que definirá o âmbito exato de aplicação das medidas e os pormenores da sua execução, e será informado ao Parlamento Europeu da sua adoção. Ressalte-se que, enquanto ato jurídico de aplicação geral, o

[85] O Grupo do Maxerreque/Magrebe (MAMA) lida com a política externa e de segurança comum (PESC) da UE e a competência comunitária relativamente à Argélia, ao Egito, a Israel, à Jordânia, ao Líbano, à Líbia, a Marrocos, ao conflito no Saara Ocidental, à Autoridade Palestina, à Síria e à Tunísia. Também se ocupa da cooperação da UE com países do norte de África e do Médio Oriente, também conhecida por *União para o Mediterrâneo*. (Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/mashreq-maghreb-working-party/. Acesso em: 27 ago. 2022).

[86] O Grupo de Trabalho da América Latina e o Caribe (COLAC) trata das relações da UE com os países da América Latina e do Caribe, com organismos de integração regional como a Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe (CELAC) e outros organismos sub-regionais. (Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-latin-america-caribbean/. Acesso em: 27 ago. 2022).

[87] O Comitê Político e de Segurança (CPS) é responsável pela política externa e de segurança comum (PESC) e pela política comum de segurança e defesa (PCSD) da UE. Ele acompanha a situação internacional; faz recomendações ao Conselho sobre abordagens estratégicas e opções políticas; dá orientações ao Comitê Militar, ao Grupo Político-Militar e ao Comitê para os Aspetos Civis da Gestão de Crises; e assegura o controle político e a direção estratégica das operações de gestão de crises. O CPS é composto pelos embaixadores dos Estados-membros em Bruxelas e é presidido pelos representantes do Serviço Europeu para a Ação Externa. O CPS reúne-se pelo menos duas vezes por semana. (Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/. Acesso em 27 ago. 2022).

[88] O Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia (COREPER) é a principal instância preparatória do Conselho. O Coreper II é composto pelos representantes permanentes de cada Estado-membro, e é presidido pelo representante permanente do país que exerce a presidência do Conselho dos Assuntos Gerais. Frise-se que o COREPER não é um órgão de decisão da UE e qualquer acordo por ele alcançado pode ser posto em causa pelo Conselho, que é o único a poder tomar decisões. (Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/. Acesso em: 27 ago. 2022).

[89] Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/adoption-review-procedure/. Acesso em: 26 ago. 2022.

regulamento é vinculativo para qualquer pessoa ou entidade na UE. Ademais, a decisão PESC do Conselho e o regulamento do Conselho são adotados em conjunto para permitir que ambos produzam efeitos simultaneamente. Na prática, o Regulamento dificilmente difere da Decisão.

Sobre esse procedimento, observam Niklas Helwig e Matti Pesu que a mistura de aspectos políticos e econômicos neste processo significa que uma série de atores está envolvida na prestação de aconselhamento e na preparação do regime de sanções. Os chefes de missão geralmente aconselham o grupo de trabalho geográfico sobre os aspectos políticos no terreno e possíveis listas de entidades a serem sancionadas, enquanto o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) apresenta um projeto de decisão do Conselho. Os serviços da Comissão, por outro lado, fornecem informações sobre aspectos econômicos e financeiros e preparam o projeto de regulamento. Desde a adoção do Tratado de Lisboa, ambos os atos são formalmente apresentados pelo Alto Representante da UE para a decisão final, e no caso de um regulamento do Conselho, em colaboração com a Comissão Europeia[90] (HELWIG; PESU, 2020, p. 75).

Ainda frisam os autores que os procedimentos de votação final diferem entre os dois atos jurídicos, uma vez que a decisão da PESC de adotar sanções é tomada por unanimidade, enquanto os regulamentos podem ser adotados por maioria qualificada, conforme artigo 215 do TFUE[91], o que leva a uma dinâmica peculiar, notadamente pelo fato de os Estados-membros manterem o controle sobre os detalhes do regime de sanções[92] (HELWIG; PESU, 2020, p. 75).

---

[90] Nas palavras dos autores: "*The mix of political and economic aspects means that an array of actors is involved in providing advice and preparing the sanctions regime. The heads of missions usually advises the geographical working group on the political aspects on the ground and possible listings of entities to be sanctioned, while the EEAS presents a draft of the Council decision. The Commission services, on the other hand, provide input on the economic and financial aspects and prepare the draft for the regulation. Since the adoption of the Lisbon Treaty, both acts are formally tabled by the EU High Representative for the final decision – in the case of a Council regulation in collaboration with the European Commission*" (HELWIG; PESU, 2020, p. 75).

[91] Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): "Artigo 215.º: 1. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adota as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 27 ago. 2022).

[92] Segundo os autores: "*The final voting procedures differ between the two legal acts. The CFSP decision to adopt sanctions is taken by unanimity, while regulations can be adopted by a qualified majority vote. This leads to a peculiar dynamic. Due to the veto power that every member state holds over the CFSP decision, member states tend to use the text to reduce the leeway of the Commission in charge of drafting the regulation in order to prevent unfavourable listings. A member state may also delay the vote on the CFSP decision until the text on the implementing regulation is completed in order to maintain its veto power until the final details of the sanctions regime are settled. In any case, member states are adept at maintaining control over the details of the sanctions regime*" (HELWIG; PESU, 2020, p. 75).

Já as medidas fixadas apenas na decisão PESC, como os embargos às armas ou restrições de viagem, são executadas pelos Estados-membros, cabendo à Comissão verificar se os Estados executaram os regulamentos correta e atempadamente[93].

Todavia, observa Clara Portela que o sistema de fiscalização assume uma forma descentralizada, uma vez que os Estados-membros devem garantir que as sanções sejam implementadas e cumpridas, e devem estabelecer penalidades aplicáveis às violações da legislação de sanções. Assim, cada Estado-membro deve designar a autoridade responsável pela implementação e execução e dotá-la de poderes apropriados, e por aprovar as leis nacionais que penalizem as violações e determinem penalidades[94] (PORTELA, 2020, p. 90).

Nesse contexto, a Comissão é responsável por recolher informações sobre as leis e sanções conexas em cada Estado-membro e por verificar a sua adequação e alinhamento com as disposições da legislação de sanções da UE. Em caso de desalinhamento, a Comissão é responsável por abordar os Estados em falta e solicitar que tomem medidas corretivas. Como último recurso, tem o poder de iniciar um processo de infração contra qualquer Estado-membro por não implementar a legislação da UE[95] (PORTELA, 2020, p. 90).

Ainda, assevera a autora que essa descentralização que caracteriza o sistema de fiscalização tem o seu fundamento no "princípio da subsidiariedade"[96], consagrado no artigo

---

[93] Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/adoption-review-procedure/. Acesso em: 26 ago. 2022.

[94] Segundo a autora: "*The enforcement system takes a decentralized form. EU legislation exhorts member states to enact penalties for violations of bans. According to the 'Guidelines', member states must ensure that bans are implemented and complied with, and must lay down penalties applicable to breaches of sanctions legislation. Thus, each member state is responsible for designating the authority in charge of implementation and enforcement and endowing it with appropriate powers, and for passing national laws penalizing breaches and determining penalties*" (PORTELA, 2020, p. 90).

[95] Segundo a autora: "*Similar to other fields of EU action, the Commission is responsible for collecting information on laws and associated penalties in each member state, and for checking their adequacy and alignment with the provisions of EU sanctions legislation. In the event of misalignment, the Commission is responsible for approaching the member states at fault and requesting them to take corrective action. As a last resort, it has the power to launch an infringement procedure against any member state for failing to implement EU legislation*" (PORTELA, 2020, p. 90).

[96] Quanto ao princípio da subsidiariedade, no âmbito das competências não exclusivas da União Europeia, este princípio, inscrito no Tratado da União Europeia, define as condições em que a UE tem prioridade de ação em relação aos Estados-membros. Isso, pois, nos domínios em que a União Europeia não tem competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão e de ação dos Estados-membros e legitimar a intervenção da União, caso os objetivos de uma ação não puderem ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, podendo ser melhor alcançados a nível da União, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada. A sua introdução nos tratados europeus visa, assim, aproximar o exercício das competências aos cidadãos, em conformidade com o princípio da proximidade enunciado no artigo 10º, nº 3, do TUE, que estabelece que "todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível". Assim, o princípio da subsidiariedade serve de critério regulador do exercício das competências não exclusivas da União Europeia, excluindo a intervenção da União quando uma matéria pode ser regulamentada de modo eficaz pelos Estados-membros a nível central, regional ou

5º, item 3, do Tratado da União Europeia (TUE)[97], segundo o qual as questões são mais bem tratadas ao nível mais próximo do cidadão, dado que o legislador nacional está melhor posicionado perante as condições locais, o que facilita a coerência com a tradição legal de cada país e garante que as multas financeiras pelo descumprimento sejam adequadas aos padrões locais[98] (PORTELA, 2020, p. 90).

Não se olvide que todas as sanções ou medidas restritivas em vigor estão sujeitas à revisão permanente, a fim de garantir que continuam a contribuir para alcançar os objetivos declarados para a sua imposição.

Observa Celia Fernández Castañeda que, embora em algumas ocasiões seja o Conselho Europeu[99] que solicite ao Conselho da União Europeia adotar medidas, a regra geral é que o

local e confere legitimidade à União para exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos Estados-membros de modo satisfatório e a ação a nível da União puder contribuir com valor acrescentado. Dessa forma, nos termos do artigo 5º, item 3, do TUE, para que as instituições da União Europeia intervenham em nome do princípio da subsidiariedade deverão estar preenchidas três condições: (a) não pode tratar-se de um domínio da competência exclusiva da União (competência não exclusiva); (b) os objetivos da ação considerada não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros (necessidade); e (c) devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, esta pode ser mais bem realizada através de uma intervenção da União (valor acrescentado). (Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT(2013)010202_PT.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022).

[97] Tratado da União Europeia (TUE): "Artigo 5.º: 3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 27 ago. 2022).

[98] Segundo a autora: "*The decentralization that characterizes the enforcement system has its foundation in the principle of subsidiarity, enshrined in the EU Treaty. According to this principle, matters are best handled at the level closest to the citizen, given that the national legislator is best positioned to take into account local conditions. Locating the authority to determine penalties with the member states facilitates coherence with the legal tradition of each country, and ensures that the financial fines are adequate for local standards*" (PORTELA, 2020, p. 90).

[99] O Conselho Europeu é uma instituição da UE que define as orientações e prioridades políticas gerais da União Europeia, formada pelos Chefes de Estado ou de Governo dos países da UE (dependendo do sistema político de cada Estado-membro se o respectivo participante será o presidente ou o primeiro- -ministro), pelo Presidente do Conselho Europeu (que é eleito pelo próprio Conselho Europeu com um mandato de dois anos e meio renovável uma vez e é quem representa a UE no exterior) e pelo Presidente da Comissão Europeia. O Conselho Europeu é uma das sete instituições oficiais da UE e representa o nível mais elevado de cooperação política entre os países da UE. O Conselho Europeu se reúne geralmente quatro vezes por ano, com reuniões trimestrais, todavia, seu Presidente pode convocar reuniões extraordinárias para discutir questões urgentes. As decisões são geralmente tomadas por consenso mas, em certos casos, por unanimidade ou maioria qualificada, onde apenas os Chefes de Estado ou de Governo têm direito de voto. O Conselho Europeu tem por escopo decidir sobre as orientações gerais e as prioridades políticas, porém sem poderes para aprovar legislação; tratar de questões complexas e sensíveis que não podem ser resolvidas a níveis inferiores de cooperação intergovernamental; definir a política externa e de segurança comum da UE, tendo em vista os interesses estratégicos e as implicações em termos de defesa; designar e nomear candidatos a determinados altos cargos nas instituições da UE, como a presidência do Banco Central Europeu e da Comissão. Ademais, em relação a cada questão agendada, o Conselho Europeu pode solicitar

próprio Conselho da UE, por meio de seus Comitês de Trabalho Geográficos, que, em primeira instância, decide se as sanções devem ou não ser impostas, para, posteriormente passar para o grupo de trabalho formado por Conselheiros de Relações Exteriores (RELEX), onde em 2004 foi criada uma formação denominada "sanções"[100] (CASTAÑEDA, 2022, p. 15), cuja principal função é monitorar e acompanhar as sanções, desenvolvendo as melhores práticas na implementação das medidas restritivas para assegurar uma aplicação eficaz e uniforme dos regimes de sanções da UE[101].

Percebe-se que embora a adoção da legislação de sanções ao nível da UE seja centralizada, a implementação e a execução permanecem, por outro lado, nas mãos dos Estados-membros, demonstrando, assim, um caráter intergovernamental.

Nesse sentido, observa Clara Portela que a UE opera um sistema descentralizado de implementação e aplicação de sanções, que contrasta com sua produção centralizada de

---

à Comissão Europeia a elaborar uma proposta e transmitir a questão ao Conselho da UE. (Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_pt. Acesso em: 25 ago. 2022).

[100] Segundo a autora: "*Aunque en algunas ocasiones es el Consejo Europeo quien insta al Consejo de la UE a que adopte medidas, por norma general es el propio Consejo a través de sus Comités de Trabajo Geográficos quien, en primera instancia, decide sobre si se debe o no imponer sanciones para que posteriormente pase al grupo de trabajo compuesto por los consejeros de Relaciones Exteriores, conocido como grupo RELEX, donde en 2004 se creó una formación llamada 'sanciones'*" (CASTAÑEDA, 2022, p. 15).

[101] Quanto ao estabelecimento da uma formação de "Sanções" do Grupo de Trabalho dos Conselheiros de Relações Exteriores (RELEX/Sanções), seus membros deverão: "*(a) exchanging information and experiences on the implementation of specific restrictive measures regimes imposed by the EU; (b) contributing to developing best practices among Member States in implementation of restrictive measures; (c) collecting all information available on alleged circumvention of EU restrictive measures and other international sanctions regimes of interest to the EU by targeted states, persons and entities; (d) exchanging information and experience, including with third states and international organisations as appropriate, on the implementation of international sanctions regimes of interest to the EU; (e) assisting in evaluating the results and difficulties in the implementation of restrictive measures regimes; (f) exchanging views on ways and means to ensure the efficiency of management of restrictive measures regimes, including of their humanitarian provisions; (g) examining all relevant technical issues relating to the implementation of EU restrictive measures*". Tradução livre: "(a) trocar informações e experiências sobre a implementação de regimes específicos de medidas restritivas impostas pela UE; (b) contribuir para o desenvolvimento de melhores práticas entre os Estados-membros na implementação de medidas restritivas; (c) recolher todas as informações disponíveis sobre alegada evasão de medidas restritivas da UE e outros regimes de sanções internacionais de interesse para a UE por parte de Estados, pessoas e entidades visadas; (d) trocar informações e experiências, inclusive com Estados terceiros e organizações internacionais, conforme apropriado, sobre a implementação de regimes de sanções internacionais de interesse da UE; (e) auxiliar na avaliação dos resultados e dificuldades na implementação de regimes de medidas restritivas; (f) trocar opiniões sobre formas e meios para garantir a eficiência da gestão dos regimes de medidas restritivas, incluindo as suas disposições humanitárias; e (g) examinar todas as questões técnicas relevantes relacionadas com a implementação das medidas restritivas da UE". (UNIÃO EUROPEIA. Council of the European Union. Monitoring and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of CFSP. Bruxelas, 2004. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5603-2004-INIT/en/pdf. Acesso em: 26 ago. 2022).

legislação de sanções, uma vez que a UE tem competência legislativa (competência normativa), mas carece de competência operacional na política de sanções[102] (PORTELA, 2020, p. 88).

Depreende-se que, apesar de a adoção de medidas restritivas pela UE ser um dos mais fortes instrumentos para se posicionar em nível global, o caráter intergovernamental de sua adoção torna a UE um ator fraco no cenário internacional.

Neste contexto, e a fim de atribuir uma posição mais firme da UE no cenário internacional, que se insere o regime de sanções objeto desta pesquisa, que se baseia na Decisão PESC (Política Externa e de Segurança Comum) 2020/1999 do Conselho da UE e no Regulamento 2020/1998 do Conselho da UE, que estabelecem um novo regime de medidas restritivas específicas para combater as graves violações e abusos aos direitos humanos em todo o mundo.

[102] Segundo a autora: "*The EU operates a decentralized system of sanctions implementation and enforcement, which contrasts with its centralized production of sanctions legislation. In other words, the EU has legislative competence (compétence normative) but lacks operational competence (compétence opérationnelle) in sanctions policy*" (PORTELA, 2020, p. 88).

3 O MOVIMENTO MAGNITSKY, O NOVO REGIME GLOBAL DE SANÇÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA E A (IN)VIABILIDADE DA SUPRANACIONALIDADE NESTA SEARA

O novo regime global de sanções da União Europeia (*EU Global Human Rights Sanctions Regime*) é um novo instrumento de Política Externa e de Segurança Comum do bloco europeu, que confere poderes ao Conselho da União Europeia para visar diretamente pessoas físicas e jurídicas, entidades ou organismos, estatais ou não-estatais, responsáveis ou envolvidos em violações graves dos direitos humanos, não importando onde ocorram os abusos, com a imposição de medidas restritivas (sanções), com a finalidade de promover uma mudança na política ou na atividade dos agentes visados, com vistas à promoção e defesa dos direitos humanos globalmente.

As medidas restritivas consistem em proibições de viagens aplicáveis a indivíduos, impedindo que perpetradores dessas violações entrem e circulem na UE, e congelamento de fundos e bens aplicáveis a indivíduos e entidades. Além disso, as pessoas e entidades da UE serão proibidas de disponibilizar fundos e recursos econômicos para as pessoas sancionadas.

Embora a UE já tenha adotado sanções inteligentes contra indivíduos responsáveis por violações de direitos humanos, o bloco europeu sempre se concentrou em áreas geográficas específicas, com a imposição de medidas restritivas considerando as questões dentro de um país específico ou região geográfica definida, por exemplo, à Síria, por meio do Regulamento (UE) nº 36/2012 do Conselho[103], à Líbia, pelo Regulamento (UE) nº 2016/44 do Conselho[104], e à Venezuela, por meio do Regulamento (UE) 2017/2063 do Conselho [105].

A novidade desse novo regime global de sanções não reside no seu caráter de sanção temática, nem em seu conteúdo de direitos humanos, uma vez que a UE tem um longo histórico de aplicação de sanções em resposta a violações ou abusos dos direitos humanos, todavia,

[103] Regulamento (UE) nº 36/2012 do Conselho, de 18 de janeiro de 2012, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0036. Acesso em: 17 jun. 2023.
[104] Regulamento (UE) nº 2016/44 do Conselho, de 18 de janeiro de 2016, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Líbia. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0044. Acesso em: 17 jun. 2023.
[105] Regulamento (UE) nº 2017/2063 do Conselho, de 13 de novembro de 2017, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Venezuela. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2063. Acesso em: 17 jun. 2023.

faziam parte de sanções geográficas circunscritas a locais específicos e estabelecidas caso a caso.

Daí o diferencial desse novo regime de sanções, pois, projeta-se como um novo regime temático (para além dos regimes temáticos contra armas químicas[106], ataques cibernéticos[107] e terrorismo[108]), com forte dimensão multilateral e global, que não leva em conta as fronteiras territoriais, ao passo que enfatiza a responsabilidade individual dos agentes visados, proporcionando à UE maior flexibilidade para visar os perpetradores de abusos dos direitos humanos em todo o mundo, oportunizando uma tomada de decisão mais ágil e eficaz na abordagem específica dos agressores desses direitos, na medida em que não é necessário elaborar um quadro jurídico completo e separado para cada país, evitando, com isso, potenciais conflitos de interesses políticos, econômicos e estratégicos com países terceiros e parceiros econômicos, como Arábia Saudita e China, por exemplo.

Percebe-se que ao visar diretamente pessoas ou entidades ao invés da região geográfica, não remove a ligação explícita com o país, o que torna mais fácil separar a sanção

[106] Medidas restritivas para combater o uso e a proliferação de armas químicas: Em 15 de outubro de 2018, o Conselho da UE adotou medidas restritivas contra a proliferação e o uso de armas químicas, de acordo com as Resoluções 1540 (2004) do Conselho de Segurança da ONU, 2118 (2013), 2209 (2015), 2235 (2015) e 2325 (2016). As medidas incluem congelamento de bens e proibição de viagens de pessoas e/ou entidades diretamente responsáveis pelo desenvolvimento e uso de armas químicas, bem como daqueles que fornecem apoio financeiro, técnico ou material, e aqueles que os auxiliam, incentivam ou estão associados.

[107] Medidas restritivas contra ciberataques que ameacem a União ou os seus Estados-Membros: O Conselho da UE estabeleceu, em 17 de maio de 2019, um regime de sanções específicas contra ciberataques que ameacem a UE ou seus Estados-Membros. As medidas restritivas consistem no congelamento de bens e proibição de viagens de pessoas e/ou entidades responsáveis por ciberataques ou tentativas de ciberataques, bem como dos envolvidos ou que ofereçam apoio financeiro, técnico ou material a esses ataques e daqueles que auxiliam, incentivam, facilitam ou estão associados a eles.

[108] Medidas específicas de combate ao terrorismo: O Conselho da UE, em 27 de dezembro de 2001, adotou a Posição Comum 2001/931/PESC e o Regulamento (CE) nº 2580/2001 sobre a aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, permitindo ao Conselho designar pessoas e entidades envolvidas em atividades terroristas. As medidas implicam no congelamento de bens e proibição de disponibilização de fundos e recursos econômicos, e são revisadas em intervalos regulares, pelo menos a cada seis meses, para garantir que haja motivos suficientes para mantê-las. Além desse regime, há medidas restritivas em relação ao ISIS (Daesh) e Al-Qaeda, adotadas pela ONU e UE. O Conselho de Segurança da ONU introduziu dois regimes separados de medidas restritivas para combater o terrorismo. Em 15 de outubro de 1999, foram introduzidas medidas restritivas em relação aos talibãs por meio da Resolução 1267 (1999) do Conselho de Segurança da ONU. Em 16 de janeiro de 2002, as medidas foram estendidas para abranger a organização Al-Qaeda e outros indivíduos, grupos, empresas e entidades a eles associados (ver Resolução 1390 (2002)). Em 2011, o Conselho de Segurança da ONU decidiu dividir as medidas restritivas em relação ao Talibã e aquelas em relação à Al-Qaeda em regimes separados. As medidas em relação à Al-Qaeda foram reunidas na Resolução 1989 (2011). As medidas em relação ao Talibã são descritas sob o regime de medidas restritivas do Afeganistão no Mapa de Sanções da UE. Em 17 de dezembro de 2015, o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 2253 (2015) que alarga o âmbito das medidas a indivíduos, grupos, empresas ou entidades associadas ao Estado Islâmico (ISIS (Daesh)), responsável por atos terroristas criminosos contínuos e múltiplos destinados a causar a morte de civis inocentes e outras vítimas, destruição de propriedade e minar fortemente a estabilidade. A partir de 20 de setembro de 2016, o Conselho da UE pode aplicar medidas restritivas autonomamente a pessoas e entidades associadas ao ISIS/Daesh e à Al-Qaeda. Antes disso, as medidas restritivas só podiam ser aplicadas às listadas pelo Conselho de Segurança da ONU.

das relações globais da UE com o país em causa e ultrapassar possíveis objeções de cada Estado-membro[109].

Ademais, esse novo instrumento, além de promover a observância efetiva dos direitos humanos nos Estados, devido ao seu caráter "centrado na pessoa", protege a população civil do Estado das consequências negativas geralmente acompanhadas pela aplicação das sanções.

Sustenta a UE que o principal objetivo do novo regime global de sanções de direitos humanos é permitir que o bloco europeu defenda de forma mais tangível e direta os direitos humanos, que é um dos valores fundamentais da UE e de sua política externa, tendo em vista que o respeito à dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, estado de direito e direitos humanos constituem a base da ação externa do bloco europeu, motivo pelo qual atos como genocídio, crimes contra a humanidade, tortura, escravidão, violência sexual e de gênero, desaparecimentos forçados ou tráfico de pessoas, onde quer que aconteçam, por representarem violações dos direitos humanos, hão de ser sancionados por meio do novo regime, conjuntamente com outras ferramentas adotadas pela UE, como o diálogo político e parcerias multilaterais[110].

Até a adoção desse novo regime, em 7 de dezembro de 2020, já existiam mais de 200 indivíduos e entidades listadas por violações ou abusos de direitos humanos ao abrigo dos regimes de sanções geográficas existentes[111].

No entanto, a ausência de um regime global de sanções prejudicou a capacidade da UE de responder a violações de forma eficiente e flexível, pois era necessário utilizar a estrutura

---

[109] No original: "*Thematic sanctions, by removing the explicit country link, make it easier to separate the sanction from the EU's overall relations with the country concerned and to overcome objections from individual Member States (important given the need for unanimity in adopting the CFSP Decision); they may perhaps make it harder for a Member State to threaten a veto for reasons not directly related to the proposed listing*" (EDITORIAL COMMENTS. A new tool in the Union's human rights toolbox. In: Common Market Law Review. v. 58. 3 ed. p. 624. Disponível em: https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/58.3/COLA2021045).

[110] *Questions and Answers: EU Global Human Rights Sanctions Regime*: "*The main goal of the new EU Global Human Rights Sanctions Regime is to enable the EU to stand up in a more tangible and direct way for human rights, one of the fundamental values of the EU and its foreign policy. Respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and human rights underpin the EU's external action. Acts such as genocide, crimes against humanity, torture, slavery, sexual and gender-based violence, enforced disappearances, or human trafficking are unacceptable. Putting an end to these human rights violations and abuses worldwide is a key priority for the EU. The EU has a set of tools available to address human rights violations and abuses. This includes political dialogue, multilateral partnerships, but also sanctions*". (Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en).

[111] *Questions and Answers: EU Global Human Rights Sanctions Regime*: "*At present, the EU has already listed more than 200 individuals and entities for human rights violations or abuses in its existing geographical sanctions regimes*". (Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en).

existente de regimes específicos de cada país[112] (HAMER, 2021, p. 1007). Mesmo assim, apesar de haver apelos no Parlamento da UE para um mecanismo regional de sanções aos direitos humanos desde 2010 após a repercussão da morte do russo Sergei Magnitsky, o processo só ganhou impulso a partir de 2018. Daí porque esse novo regime global de sanções da UE em matéria de direitos humanos também é popularmente conhecido como "Lei Magnitsky Europeia".

Nesse sentido, vale lembrar o caso do advogado e consultor fiscal russo Sergei Magnitsky, que descobriu uma rede de corrupção na Rússia e a denunciou, citando nome dos envolvidos, que foi preso, torturado e sofreu condições desumanas, tendo morrido na prisão em 2009, aos 37 anos, uma semana antes de expirar o prazo de um ano durante o qual ele poderia ser legalmente detido sem julgamento[113], que se tornou um caso paradigmático em âmbito internacional de violação aos direitos humanos.

Diante do caso, em 23 de outubro de 2012, o Parlamento Europeu[114], que não possui competência para adotar medidas restritivas, emitiu uma Recomendação ao Conselho da UE, amparado no artigo 215 do TFUE[115], referente ao estabelecimento de restrições comuns à

---

[112] Segundo o autor: "*However, the absence of a global sanctions regime hindered the European Union's capacity to respond to violations efficiently and flexibly as it was required to utilize the extant framework of country-specific regimes*" (HAMER, 2021. p. 1007).

[113] Reportagem "O caso Magnitsky: uma história de corrupção, denúncia, espancamentos de uma hora, morte e uma lei". Disponível em: https://expresso.pt/internacional/2021-11-18-O-caso-Magnitsky-uma-historia-de-corrupcao-denuncia-espancamentos-de-uma-hora-morte-e-uma-lei-94d09cb0. Acesso em 28 ago. 2022.

[114] O Parlamento Europeu é um órgão da UE diretamente eleito, com responsabilidades legislativas, orçamentais e de supervisão. Possui 705 eurodeputados, cujo número de deputados por país é aproximadamente proporcional à sua população. Trata-se de uma proporcionalidade degressiva: nenhum país pode ter menos de 6 (seis) nem mais de 96 (noventa e seis) deputados e o número total de deputados não pode exceder 705 (704 mais o Presidente). Os eurodeputados estão agrupados por filiação política e não por nacionalidade. Dentre os poderes legislativos, o Parlamento tem a função de adotar legislação, juntamente com o Conselho da UE, com base em propostas da Comissão Europeia; decidir sobre os acordos internacionais e seus alargamentos e analisar o programa de trabalho da Comissão e convidá-la a propor legislação. Dentre os poderes orçamentais, tem a função de definir o orçamento da UE, juntamente com o Conselho e aprovar o quadro financeiro plurianual da UE. Por fim, dentre os poderes de supervisão, tem a função de exercer o controle democrático de todas as instituições da UE; eleger o Presidente da Comissão e aprovar a Comissão no seu todo (inclusive, pode votar uma moção de censura, obrigando a Comissão a demitir-se); conceder quitação, isto é, aprovar a forma como o orçamento da UE será gasto; examinar as petições dos cidadãos e abrir inquéritos; debater a política monetária com o Banco Central Europeu; interrogar a Comissão e o Conselho; e realizar observações eleitorais. (Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-parliament_pt. Acesso em: 27 ago. 2022).

[115] Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada): "TÍTULO IV: AS MEDIDAS RESTRITIVAS: Artigo 215.º (ex-artigo 301.º do TCE) 1. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adota as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto. 2. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, o permita, o Conselho pode adotar, de acordo com o processo a que se refere o n.º 1, medidas

emissão de vistos e congelamento de ativos financeiros na UE aos funcionários russos envolvidos no caso Sergei Magnitsky, que instava o Conselho a estabelecer uma lista comum a toda a UE dos funcionários responsáveis pela morte do advogado russo, pelo subsequente encobrimento do caso à justiça e pela perseguição continuada da sua mãe e de sua viúva[116].

O Parlamento considerou que a própria detenção, as condições da detenção e a subsequente morte na prisão de Sergei Magnitsky representavam um sólido e bem documentado caso de desrespeito aos direitos humanos fundamentais, sendo, assim, emitida a recomendação para que o Conselho adotasse medidas restritivas aos envolvidos no caso. Todavia, afirma Celia Fernández Castañeda que, não houve qualquer resposta do Conselho a essa recomendação do Parlamento Europeu[117] (CASTAÑEDA, 2022, p. 32).

Outro caso emblemático que voltou os olhos da sociedade internacional às violações de direito humanos e intensificou o clamor por represálias contra os responsáveis pelas violações, ocorreu em 2 de outubro de 2018, quando o jornalista saudita exilado, Jamal Khashoggi, crítico ao governo de Riad, foi assassinado pelo governo saudita no consulado da Arábia Saudita em Istambul, na Turquia, para onde havia ido para pegar um documento que certificasse que ele havia se divorciado da ex-mulher, para se casar com a sua noiva turca, Hatice Cengiz, enquanto ela ficou esperando na porta[118]. Este caso reabriu o debate na UE sobre a necessidade de se adotar um regime sobre graves violações e abusos dos direitos humanos.

Assim, em 20 de novembro de 2018, foi realizada uma reunião organizada pelo governo da Holanda entre os diplomatas da UE, na qual o ministro das Relações Exteriores

---

restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais. 3. Os atos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 27 ago. 2022).

[116] Segundo a publicação no Jornal Oficial da União Europeia (p. 15-17): "Restrições comuns à emissão de vistos aos funcionários russos envolvidos no caso Sergei Magnitsky:
O Parlamento Europeu, (...)
1. Dirige as seguintes recomendações ao Conselho: a) que estabeleça uma lista comum a toda a UE dos funcionários responsáveis pela morte de Sergei Magnitsky, pelo subsequente encobrimento do caso a nível da justiça e pela perseguição continuada da sua mãe e da sua viúva; b) que imponha e aplique uma proibição de concessão de visto a estes funcionários, vigente em toda a UE, e que congele os ativos financeiros que estes e os seus familiares próximos possuam na União Europeia; (...)" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:068E:FULL&from=DE. Acesso em: 28 ago. 2022).

[117] Segundo a autora: "*Fuentes consultadas del Parlamento Europeo en el marco de la investigación confirman que no hubo ninguna respuesta por parte del Consejo*". Tradução livre: "Fontes consultadas do Parlamento Europeu no âmbito da investigação confirmam que não houve resposta do Conselho" (CASTAÑEDA, 2022, p. 32).

[118] Reportagem "As chocantes gravações que retratam os últimos momentos de Jamal Khashoggi, morto em consulado saudita na Turquia". Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/10/07/as-chocantes-gravacoes-que-retratam-os-ultimos-momentos-de-jamal-khashoggi-morto-em-consulado-saudita-na-turquia.ghtml. Acesso em: 28 ago. 2022.

holandês incitou os governos da UE a adotarem um regime semelhante ao *Global Magnitsky Act* dos EUA. Na ocasião, o ministro holandês afirmou que "*a global regime would allow us to combat human rights violations around the world, even in difficult, politically sensitive situations. EU sanctions against individuals who have committed serious human rights violations would help ensure they 'suffer the consequences of their actions*"[119] (CASTAÑEDA, 2022, p. 33)[120].

Nesse contexto em que os Países Baixos propuseram adotar um quadro jurídico para sanções relacionadas com os direitos humanos a nível da UE, a Dinamarca e a Suécia posicionaram-se a favor desta ideia e os oito membros do Conselho Nórdico[121] indicaram que poderiam estabelecer o seu próprio mecanismo de sanções se a UE não definisse um específico[122]. Embora a ideia tenha inicialmente encontrado resistência por parte de alguns Estados-membros, com o agravamento dos abusos e violações aos direitos humanos em todo o mundo, a UE claramente precisava atualizar os seus instrumentos políticos.

Dessa forma, em 14 de março de 2019, o Parlamento Europeu editou uma resolução que voltou a solicitar ao Conselho da UE a criar um regime que punisse as violações graves dos direitos humanos no mundo. Nos dizeres da Resolução sobre um regime europeu de sanções por violações dos direitos humanos (2019/2580(RSP)), o Parlamento Europeu

> 1. Condena veementemente todas as violações dos direitos humanos em todo o mundo; solicita ao Conselho que estabeleça rapidamente um regime de sanções

[119] Tradução livre: "Um regime global nos permitiria combater as violações dos direitos humanos em todo o mundo, mesmo em situações difíceis e politicamente sensíveis. As sanções da UE contra indivíduos que cometeram graves violações de direitos humanos ajudariam a garantir que 'sofressem as consequências de suas ações'".

[120] Segundo a autora: "*El 20 de noviembre de 2018 se celebró una reunión organizada por el gobierno de Países Bajos entre diplomáticos de la Unión, en la que el ministro de asuntos exteriores de dicho país instó a los gobiernos de la Unión a adoptar un régimen similar al estadounidense. El ministro neerlandés manifestó que 'A global regime would allow us to combat human rights violations around the world, even in difficult, politically sensitive situations. EU sanctions against individuals who have committed serious human rights violations would help ensure they 'suffer the consequences of their actions'*" (CASTAÑEDA, 2022, p. 33).

[121] O Conselho Nórdico, composto pela Suécia, Dinamarca, Noruega, Islândia, Finlândia, Ilhas Feroé (região autônoma do Reino da Dinamarca), Groenlândia (região autônoma do Reino da Dinamarca) e Ilhas Åland (região autônoma da Finlândia), é um organismo de cooperação prática entre os parlamentos dos países nórdicos e das suas regiões autônomas. Tem como principal missão dar recomendações aos respetivos governos.

[122] Segundo o autor: "*The Netherlands spearheaded the push for an EU sanctions mechanism; Denmark and Sweden were enthusiastic supporters. The eight members of the Nordic Council indicated they might establish their own sanctions mechanism if the EU did not introduce one. Some EU member states were initially lukewarm to the idea. Press reports suggested that several opposed any new mechanism being called a 'Magnitsky Act' so as not to stir problems with Russia*". (YOUNGS, Richard. The new EU global human rights sanctions regime: breakthrough or distraction? In: *Carnegie Europe*. 14 de dezembro de 2020. Disponível em: https://carnegieeurope.eu/2020/12/14/new-eu-global-human-rights-sanctions-regime-breakthrough-or-distraction-pub-83415. Acesso em: 28 ago. 2022).

> autónomo, flexível e reativo à escala da UE, que permita visar todas as pessoas e todos os intervenientes estatais e não estatais, assim como outras entidades envolvidas ou responsáveis por violações graves dos direitos humanos;
> 2. Salienta que um regime da UE de sanções por violações dos direitos humanos deve continuar a basear-se nas propostas das suas anteriores resoluções em que apela à criação de um mecanismo à escala da UE para a imposição de sanções específicas; entende que um regime da UE de sanções em matéria de direitos humanos que vise sancionar as pessoas envolvidas em violações dos direitos humanos em qualquer parte do mundo, deve retomar, de forma simbólica, o nome de Sergei Magnitsky; congratulase com o facto de ter sido adotada, em diversos países, legislação semelhante que visa autores de violações dos direitos humanos em todo o mundo; destaca a necessidade de uma cooperação transatlântica para responsabilizar os autores de violações dos direitos humanos; incentiva outros Estados a criarem instrumentos semelhantes;
> 3. Está firmemente convicto de que tal regime constituiria um instrumento valioso a acrescentar ao conjunto de instrumentos em matéria de direitos humanos e política externa de que a UE dispõe atualmente e reforçaria o papel da União enquanto interveniente a nível mundial no domínio dos direitos humanos, nomeadamente no âmbito da sua luta contra a impunidade e do seu apoio às vítimas de abusos e aos defensores dos direitos humanos em todo o mundo;[123]

Em resposta, em dezembro de 2019, o novo Colégio de Comissários (responsáveis políticos da Comissão Europeia), presidido por Ursula Von der Leyen e o Alto Representante, Josep Borrell, anunciaram que a UE estava preparada para começar a trabalhar na adoção de um regime de sanções aos direitos humanos. Assim, em março de 2020, eles apresentam o Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024, no qual propuseram a adoção do novo regime.

E, finalmente, em 7 de dezembro de 2020, o Conselho aprovou a Decisão do Conselho PESC 2020/1999 e o Regulamento 2020/1998 do Conselho sobre medidas restritivas contra graves violações e abusos dos direitos humanos, criando, assim, formalmente o novo regime global de sanções da União Europeia.

3.1 O MOVIMENTO GLOBAL MAGNITSKY

Após o mencionado caso de Sergei Magnitsky, os Estados Unidos, em resposta à tortura e morte do russo, adotaram uma lei voltada à imposição de sanções às pessoas envolvidas na morte de Sergei Magnitsky e responsáveis por graves violações dos direitos

[123] Resolução sobre um regime europeu de sanções por violações dos direitos humanos (2019/2580(RSP)), de 14 de março de 2019. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0215_PT.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

humanos, denominada *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, ou simplesmente *Global Magnitsky Act*, que foi o primeiro de uma nova geração de instrumentos globais de sanções relacionadas aos direitos humanos que, em contraste com as sanções tradicionais direcionadas a países específicos, podem ser aplicadas de forma flexível a perpetradores de todo o mundo, independentemente de sua localização geográfica.

Sergei Magnitsky era um consultor fiscal russo que trabalhava para a empresa Hermitage Capital[124], na Rússia, e que denunciou a corrupção de funcionários russos. Em 2008, o próprio Sergei Magnitsky foi acusado de evasão fiscal e preso, tendo morrido na prisão após ser severamente espancado e ter acesso a tratamento médico negado. Em 2012, após a indignação internacional e a incansável campanha do ex-cliente de Sergei Magnitsky, o financista americano Bill Browder, que mobilizou grupos de *lobbies*, os Estados Unidos adotaram o *Sergei Magnitsky Rule of Law and Accountability Act*, prevendo sanções como o congelamento de bens, restrições financeiras e proibição de vistos, às pessoas responsáveis pela morte de Sergei Magnitsky, e também àquelas responsáveis por semelhantes graves abusos dos direitos humanos na Rússia, que já tinha como alvo mais de 50 oficiais russos[125] (RUSSELL, 2021, p. 2).

A *Sergei Magnitsky Rule of Law and Accountability Act* estabelecia a imposição de sanções àqueles que tivessem sido responsáveis ou que tivessem se beneficiado financeiramente da detenção, abuso ou morte de Sergei Magnitsky, ou que tivessem participado em esforços na ocultação de responsabilidades ou estivesse envolvido na conspiração criminosa descoberta por Sergei Magnitsky. Previa, ainda, sanções a responsáveis por execuções extrajudiciais, tortura ou outras violações de direitos humanos cometidas contra indivíduos que buscam promover os

[124] A Hermitage Capital Management é um fundo de investimento e uma empresa de gestão de ativos especializada nos mercados russos fundada por Bill Browder e Edmond Safra. A sede da Hermitage Capital Management fica em Guernsey, mas também mantém escritórios nas Ilhas Cayman, Londres e Moscou.

[125] Segundo o autor: "*Sergei Magnitsky was a Russian tax expert who claimed to have uncovered massive fraud involving corrupt tax officials. In 2008, Magnitsky himself was accused of tax evasion and arrested; he died in prison one year later, after being severely beaten and denied access to medical treatment. In 2012, following international outrage and tireless campaigning by Magnitsky's former client, US financier Bill Browder, the United States adopted the Sergei Magnitsky Rule of Law and Accountability Act, envisaging sanctions (asset freezes, financial restrictions, and visa bans) against persons responsible for Magnitsky's death and similar gross human rights abuses in Russia. It currently targets over 50 Russian officials*" (RUSSELL, 2021, p. 2).

direitos humanos ou expor atividades ilegais realizadas por funcionários do governo da Federação Russa[126].

Dentre as sanções impostas, a lei estabelecia a proibição do estrangeiro entrar ou ser admitido nos Estados Unidos, bem com revogava qualquer visto emitido para tal pessoa. Além de congelar e proibir as transações de propriedade nos Estados Unidos de um indivíduo que estivesse na lista se tais propriedades e interesses estivessem nos EUA, fossem para os Estados Unidos ou estivessem sob o controle de uma pessoa ou entidade dos EUA[127].

Em 2016, o Congresso dos EUA introduziu algumas modificações à *Sergei Magnitsky Rule of Law and Accountability Act*, estendendo o escopo das sanções da Rússia para o mundo inteiro, reconhecendo a necessidade de aplicação de sanções em âmbito universal, superando o âmbito territorial de um país específico, bem como incluindo a corrução em sua abrangência, que resultou na *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* (ou *US Global Magnitsky Act)*.

Assim, o *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* globalizou o regime de sanções, anteriormente direcionadas à Rússia, fornecendo ao Poder Executivo autoridade global permanente para impor sanções direcionadas contra pessoas específicas, inclusive em países com os quais os EUA compartilham relações bilaterais importantes[128] (WEBER, 2021, p. 2).

Dessa forma, o Presidente dos EUA pode impor sanções a pessoas ou entidades estrangeiras consideradas responsáveis por graves abusos aos direitos humanos ou por atos de corrupção significativa, incluindo a expropriação de bens públicos ou privados para ganho pessoal, corrupção relacionada a contratos governamentais ou à extração de recursos naturais,

---

[126] "*Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 - Directs the Secretary of State to publish and update a list of each person the Secretary has reason to believe: (1) is responsible for, or benefitted financially from, the detention, abuse, or death of Sergei Magnitsky, participated in related liability concealment efforts, or was involved in the criminal conspiracy uncovered by Sergei Magnitsky; or (2) is responsible for extrajudicial killings, torture, or other human rights violations committed against individuals seeking to promote human rights or to expose illegal activity carried out by officials of the government of the Russian Federation*" (EUA. 112th Congress. Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1039).

[127] "*Makes an alien on such list ineligible to enter or be admitted to the United States. Revokes any visa issued for such person. Authorizes the Secretary to waive such prohibition if in the U.S. national security interest or if necessary for compliance with the Agreement between the United Nations (U.N.) and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations. Requires congressional notification of any such waiver*" (EUA. 112th Congress. Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1039).

[128] Segundo o autor: "*The Global Magnitsky Act provides the executive branch with standing, global authority to impose targeted sanctions against specific persons, including in countries with which the United States otherwise shares important bilateral relations*" (WEBER, 2021, p. 2).

suborno ou facilitação ou transferência dos produtos da corrupção para jurisdições estrangeiras[129].

A *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* continuou prevendo os dois tipos de sanções referentes à proibição de entrada nos EUA, incluindo a revogação de vistos, e o bloqueio de bens sob jurisdição norte-americana, incluindo proibições de transações, pagamentos e exportações.

Embora as sanções relacionadas às violações de direitos humanos não sejam uma novidade na história da humanidade, por exemplo, desde 1974, uma emenda à Lei de Assistência Externa dos Estados Unidos restringe a assistência de segurança a Estados que violem os direitos humanos internacionalmente reconhecidos; ou em 1977, que a ONU adotou um embargo de armas contra a África do Sul, notadamente devido à sua política de *apartheid*, é certo que a *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* representou um novo ponto de partida na prática internacional de sanções aos direitos humanos, devido ao seu alcance geográfico ilimitado, considerando que as medidas restritivas anteriores sempre tiveram como alvo indivíduos e entidades de países específicos (a Rússia, no caso da *Sergei Magnitsky Rule*

---

[129] Segundo a legislação norte-americana: "*Global Magnitsky Human Rights Accountability Act:*
(Sec. 3) This bill authorizes the President to impose U.S. entry and property sanctions against any foreign person (or entity) who:
- *is responsible for extrajudicial killings, torture, or other gross violations of internationally recognized human rights committed against individuals in any foreign country seeking to expose illegal activity carried out by government officials, or to obtain, exercise, or promote human rights and freedoms;*
- *acted as an agent of or on behalf of a foreign person in such activities;*
- *is a government official or senior associate of such official responsible for, or complicit in, ordering or otherwise directing acts of significant corruption, including the expropriation of private or public assets for personal gain, corruption related to government contracts or the extraction of natural resources, bribery, or the facilitation or transfer of the proceeds of corruption to foreign jurisdictions; or*
- *has materially assisted or provided financial, material, or technological support for, or goods or services in support of, such activities.*

The authority to block and prohibit transactions in property and property interests shall not include the authority to impose sanctions on the importation of goods (any article, natural or man made substance, material, supply or manufactured product, including inspection and test equipment, excluding technical data).
The President shall, after receiving a request from the chairperson and ranking member of one of the appropriate congressional committees with respect to whether a foreign person has engaged in a prohibited activity:
- *determine if the person has engaged in such an activity; and*
- *report to the chairperson and ranking member whether or not the President imposed or intends to impose specified sanctions against the person.*

Sanctions shall not apply to an individual as necessary for law enforcement purposes, or to comply with the Agreement between the United Nations (U.N.) and the United States regarding the U.N. Headquarters or other applicable international obligations of the United States.
The President may terminate sanctions under specified conditions.
The Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights, and Labor may submit to the Department of State the names of foreign persons who may meet the sanctions criteria.
(Sec. 4) The President shall report to Congress annually regarding each foreign person sanctioned, the type of sanctions imposed, and the reason for their imposition." (EUA. 114th Congress. *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act.* Disponível em: https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284).

of Law and Accountability Act de 2012), cujas restrições não se aplicam à versão global da lei[130] (RUSSELL, 2021, p. 2).

A legislação americana gerou a implementação de regimes semelhantes em diversos Estados, em um fenômeno chamado "movimento Magnitsky", sendo adotado na Estônia, Letônia, Lituânia, Gibraltar, Kosovo, Jersey, Reino Unido, Canadá[131] (HAMER, 2021, p. 1004-1005), Noruega, Austrália e União Europeia.

Em dezembro de 2016, a Estônia aprovou uma Lei Magnitsky, tornando-se o primeiro país europeu a aprovar uma lei no estilo Magnitsky para impedir que violadores dos direitos humanos entrem no país. A nova normativa tem origem na *Estonia's Obligation to Leave and Prohibition on Entry*, de 1998, e autoriza a Estônia a proibir a entrada de indivíduos no país se houver boas razões para acreditar que participaram de atividades que resultaram na morte ou danos graves à saúde de uma pessoa ou sua condenação infundada por crime de motivação política[132]. Vale lembrar que geograficamente a Estônia faz fronteira com a Rússia.

Em novembro de 2017, a Lituânia aprovou uma versão da Lei Magnitsky na qual reconheceu a aplicação de sanções contra pessoas por violações graves aos direitos humanos e por corrupção. A normativa estabeleceu a proibição de entrada na República da Lituânia para aqueles que cometeram graves violações dos direitos humanos ou cometeram crimes de corrupção em outros Estados (PICARD, 2017).

Em fevereiro de 2017, o Reino Unido aprovou uma emenda ao *Criminal Finances Act 2017*[133] (Lei de Finanças Criminais), inspirada na Lei Magnitsky, que fornece uma definição de abusos de direitos humanos e as pessoas que os cometem, que permitia ao governo congelar bens daqueles que internacionalmente violaram os direitos humanos no Reino Unido. Em 1º de

---

[130] Segundo o autor: "*Human rights sanctions are nothing new. For example, since 1974, an amendment to the US Foreign Assistance Act restricts security assistance to states that violate internationally recognised human rights; in 1977, the UN adopted an arms embargo against South Africa partly due to its apartheid policy; and most of the autonomous sanctions adopted by the EU, US, and Canada against countries such as Belarus, Myanmar and Sudan are motivated by human rights concerns. Nevertheless, the 2016 US Global Magnitsky Act represents a new departure in international human rights sanctions practice, due to its unlimited geographical scope; whereas previous measures had always targeted individuals and entities from specified countries (Russia in the case of the 2012 US Magnitsky Act), no such restrictions apply to the global version of the act*" (RUSSELL, 2021, p. 2).

[131] Segundo o autor: "*The U.S. legislation spawned the implementation of similar regimes across the world in a phenomenon called the 'Magnitsky movement'. Similar regimes have been adopted in Estonia, Canada, Lithuania, Gibraltar, Latvia, Jersey, Kosovo, and the United Kingdom*" (HAMER, 2021. p. 1004-1005).

[132] Sobre o assunto, verificar: *Estonia becomes first European nation to introduce a "Magnitsky law"* (Disponível em: https://www.eu-ocs.com/estonia-becomes-first-european-nation-to-introduce-a-magnitsky-law/). *Estonia Adopts Magnitsky Style Global Human Rights Law*. Disponível em: https://upnorth.eu/estonia-adopts-magnitsky-style-global-human-rights-law/.

[133] *Criminal Finances Act 2017*. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/22/contents/enacted.

maio de 2018, a definição foi adicionada à *Sanctions and Anti-Money-Laundering Act 2018*[134] (Lei de Sanções e Combate à Lavagem de Dinheiro), que incluiu um novo poder ao governo britânico de impor sanções financeiras, de migração ou comércio, a pessoas físicas e jurídicas que violem os direitos humanos ou que tenham cometido atos de corrupção, com o objetivo de responsabilizar violadores e impedir graves violações dos direitos humanos, bem como promover o respeito e cumprimento do direito internacional de direitos humanos. Assim, um Ministro poderá designar e sancionar pessoas se tiver motivos razoáveis para suspeitar que essa pessoa está envolvida ou associada a atividades que violem os direitos humanos e se considerar a aplicação de sanção adequada para o caso[135] (HOPKINS, 2018). Após a saída do Reino Unido da UE, o governo britânico adotou, em junho de 2020, o *Global Human Rights Sanctions Regulations*[136] (Regulamentos Globais de Sanções de Direitos Humanos) e em abril de 2021 o *Global AntiCorruption Sanctions Regulations*[137] (Regulamentos Globais de Sanções Anticorrupção). Vale observar que a adoção pelo Reino Unido de uma norma inspirada na Lei Magnitsky antes mesmo da adoção de uma normativa parecida pelo bloco europeu já demonstrava sinais de divergência e descontentamento britânico com o bloco.

---

[134] *Sanctions and Anti-Money-Laundering Act 2018*. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted.

[135] Segundo o autor: "*Two recent pieces of UK legislation provide powers to be used against the perpetrators of gross human rights violations and their accomplices. The first piece of legislation amended the civil recovery powers under the Proceeds of Crime Act 2002, pursuant to which enforcement authorities can recover unlawfully obtained property in the High Court. The second power is found in the new Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 – wholesale legislation prompted by Brexit. (...) Much of the UK's Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 ('SAMLA') came into force on 22 November 2018, including the Government's new power to impose financial or other sanctions (*e.g. *immigration or trade) in order to 'provide accountability for or be a deterrent to gross violations of human rights, or otherwise promote - (i) compliance with international human rights law, or (ii) respect for human rights'*". Tradução livre: "Duas leis recentes do Reino Unido fornecem poderes a serem usados contra os perpetradores de graves violações dos direitos humanos e seus cúmplices. A primeira parte da legislação alterou os poderes de recuperação civil sob a *Proceeds of Crime Act* (Lei de Produtos do Crime) de 2002, segundo a qual as autoridades de execução podem recuperar bens obtidos ilegalmente no Tribunal Superior. O segundo poder é encontrado na nova *Sanctions and Anti-Money Laundering Act* (Lei de Sanções e Combate à Lavagem de Dinheiro) de 2018 – legislação geral motivada pelo Brexit. (...) Grande parte do *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018* ('SAMLA') do Reino Unido entrou em vigor em 22 de novembro de 2018, incluindo o novo poder do governo de impor sanções financeiras ou outras (por exemplo, imigração ou comércio) para 'fornecer responsabilidade por ou ser um impedimento para graves violações dos direitos humanos, ou de outra forma promover - (i) o cumprimento da lei internacional de direitos humanos ou (ii) o respeito pelos direitos humanos'" (HOPKINS, 2018).

[136] *The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020*. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/680/made.

[137] *The Global AntiCorruption Sanctions Regulations*. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2021/488/contents.

Em outubro de 2017, o Canadá aprovou a *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law)*[138] *(*Lei de Justiça para Vítimas de Funcionários Estrangeiros Corruptos (Lei Sergei Magnitsky)), que permite ao Canadá sancionar estrangeiros, independentemente de onde estejam, que cometeram violações graves de direitos humanos ou atos flagrantes de corrupção. A Lei Magnitsky canadense prevê sanções de visto e congelamento de bens contra cidadãos estrangeiros responsáveis por graves violações de direitos humanos.

Em fevereiro de 2018, a Letônia aprovou sua versão da Lei Magnitsky, sendo o último dos três países bálticos a adotar a normativa. Na ocasião, o Parlamento votou para impor restrições de viagem a 49 cidadãos russos que estiveram envolvidos com a morte do russo Sergei Magnitsky ou outros abusos dos direitos humanos. Todavia, a votação não foi unânime, uma vez que sessenta deputados letões votaram a favor da lei, enquanto sete votaram contra. Todos os que se opuseram à lei eram representantes do partido político *Harmony*, que tradicionalmente favorece a Rússia (CAROLAN, 2018).

Observa-se que as repúblicas bálticas se abstiveram de impor o congelamento de ativos e a proibição de pagamentos, limitando, assim, suas sanções à proibição de entrada ou circulação dos sancionados por seus países[139] (MONTOYA, 2021, p. 4).

Em março de 2018, Gibraltar aprovou sua Lei Magnitsky. A *Proceeds of Crime Act* (Lei dos Produtos do Crime) de 2015 foi alterada para incluir disposições de aplicação extraterritorial aos graves abusos ou violações dos direitos humanos. A nova lei permite a recuperação de bens ou dinheiro que tenha sido obtido por meio de conduta ilegal, bem como a apreensão e confisco de bens e dinheiro que se destinam a ser usados em conduta ilegal. Vale lembrar que a lei fornece ao governo a capacidade de introduzir regulamentos para impor sanções, incluindo financeiras, comerciais e de imigração, contra indivíduos ou entidades que se envolveram em graves abusos ou violações dos direitos humanos[140].

Em 2019, as Ilhas Jersey promulgaram a *Sanctions and Asset Freezing Law*[141] (Lei de Sanções e Congelamento de Ativos). Afirma Clare Feikert-Ahalt que essa lei não parece

---

[138] *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law*). Disponível em: https://perma.cc/YC6P-GWRQ.

[139] Segundo a autora: "*Las repúblicas bálticas se abstuvieron de imponer una congelación de activos y una prohibición de pagos, limitando así sus sanciones a la prohibición de entrada o circulación por sus países*" (MONTOYA, 2021, p. 4).

[140] GIBRALTAR. First Supplement to the Gibraltar Gazette, nº 4436 of 8th February, 2018. Disponível em: https://perma.cc/BW9R-RM6K.

[141] Sanctions and Asset-Freezing (Jersey) Law 2019. Disponível em: https://perma.cc/YD6R-JJPU.

permitir que o país sancione independentemente aqueles considerados responsáveis por graves abusos ou violações de direitos humanos, mas permite que Jersey implemente certas sanções do Reino Unido e da União Europeia, uma vez que dispõe a permissão de o Ministro das Relações Exteriores e Serviços Financeiros, caso seja necessário ou conveniente, estabeleça uma ordem para dar efeito, no todo ou em parte, de alguma disposição de sanções do Reino Unido ou da UE é uma disposição feita por qualquer instituição da UE[142] (FEIKERT-AHALT, 2022, p. 14).

Em janeiro de 2020, o Kosovo adotou sua Lei Magnitsky, projetada para penalizar os violadores dos direitos humanos em qualquer lugar do mundo. Na oportunidade o governo enfatizou ser esse um passo importante no alinhamento da política externa de Kosovo com a de seus parceiros ocidentais, bem como para assumir uma posição de apoio aos valores liberais (BAMI, 2020).

Em dezembro de 2020, a UE se juntou ao movimento Magnitsky e aprovou o *EU Global Human Rights Sanctions Regime* (Regime Global de Sanções de Direitos Humanos da União Europeia), que permite à UE implementar medidas restritivas de congelamento de bens e proibição de disponibilização de fundos e recursos econômicos, e restrições à circulação e proibição de viagens, contra perpetradores de graves violações e abusos dos direitos humanos, independentemente do responsável pelas infrações ou do seu local de ocorrência.

E, finalmente, em dezembro de 2021 a Austrália aprovou sua versão da Lei Magnitsky, a *Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-style and Other Thematic Sanctions) Act*[143], que alterou a sua antiga Lei de Sanções Autônomas de 2011 (*Autonomous Sanctions Act 2011*) para estabelecer novas categorias temáticas de conduta às quais podem ser aplicadas sanções autônomas, de modo a facilitar o estabelecimento de sanções para permitir a Austrália a responder com flexibilidade e rapidez a uma série de situações de interesse internacional. A lei

[142] Segundo a autora: "*Jersey enacted the Sanctions and Asset Freezing (Jersey) Law in 2019.2 This act does not appear to allow Jersey to independently sanction those found responsible for gross human rights abuses or violations, but it does enable Jersey to implement certain sanctions from the United Kingdom (UK) and European Union (EU). Specifically, the act allows the Minister for External Relations and Financial Services to make an order if it appears to be 'necessary or expedient' to give effect, either wholly or in part, to: (a) a UK sanctions provision is a provision made in the UK by or under regulations made under Part 1 of the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 of the UK; and (b) an EU sanctions provision is a provision made by any EU institution, by an instrument that is adopted under any one or more of - (i) Chapter 2 of Title V of the Treaty on European Union, (ii) Article 75 of the Treaty on the Functioning of the European Union, and (iii) Article 215 of the Treaty on the Functioning of the European Union*" (FEIKERT-AHALT, 2022, p. 14).

[143] *Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-style and Other Thematic Sanctions) Act 2021*. Disponível em: https://perma.cc/9EES-GUP7.

prevê a imposição de sanções financeiras direcionadas e proibições de viagem de pessoas e entidades sujeitas a regimes de sanções temáticas[144].

3.2 O NOVO REGIME GLOBAL DE SANÇÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA (*EU GLOBAL HUMAN RIGHTS SANCTIONS REGIME*)

Em 7 de dezembro de 2020, o Conselho da União Europeia adotou o Regulamento 2020/1998 e a Decisão PESC (Política Externa e de Segurança Comum) 2020/1999, que estabelecem um novo regime de medidas restritivas para combater as violações e abusos graves aos direitos humanos em todo o mundo. É a primeira vez que a União Europeia adota um quadro que lhe permitirá visar pessoas físicas e jurídicas, entidades ou organismos, estatais ou não-estatais, responsáveis ou envolvidos em violações dos direitos humanos, independentemente do local onde tenham ocorrido.

Este novo regime global de sanções da União Europeia (*Global Human Rights Sanctions Regime*) advém do Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024, aprovado pelo Conselho da UE, pelo qual havia se comprometido a desenvolver

[144] O memorando explicativo da lei estabelece: "*The Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-style and Other Thematic Sanctions) Bill 2021 (the Bill) will amend the Autonomous Sanctions Act 2011 (the Act) to set out new thematic categories of conduct to which autonomous sanctions can be applied. The Bill makes clear that autonomous sanctions regimes, established under the Autonomous Sanctions Regulations 2011 (the Regulations), can be either country-specific or thematic. The Bill also sets out the decision-making process for imposing targeted financial sanctions and travel bans on persons and entities under thematic sanctions regimes. (...) The Bill modernises Australia's autonomous sanctions legislation by creating a framework to facilitate the establishment of new thematic sanctions regimes to enable Australia to respond flexibly and swiftly to a range of situations of international concern. The expansion of thematic autonomous sanctions regimes will provide Australia with an additional foreign policy tool that can be used to define, defend and demonstrate our values, and protect the international rules-based order*". Tradução livre: "O *Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-style and Other Thematic Sanctions) Bill 2021 (the Bill)* alterará a lei de sanções autônomas de 2011 (a lei) para estabelecer novas categorias temáticas de conduta às quais as sanções autônomas podem ser aplicadas. O Projeto de Lei deixa claro que os regimes de sanções autônomas, estabelecidos nos Regulamentos de Sanções Autônomas de 2011 (os Regulamentos), podem ser específicos de cada país ou temáticos. O Projeto de Lei também estabelece o processo de tomada de decisão para a imposição de sanções financeiras direcionadas e proibições de viagens a pessoas e entidades sob regimes de sanções temáticas. (…) O projeto de lei moderniza a legislação de sanções autônomas da Austrália, criando uma estrutura para facilitar o estabelecimento de novos regimes de sanções temáticas para permitir que a Austrália responda com flexibilidade e rapidez a uma série de situações de interesse internacional. A expansão dos regimes temáticos de sanções autônomas fornecerá à Austrália uma ferramenta adicional de política externa que pode ser usada para definir, defender e demonstrar nossos valores e proteger a ordem internacional baseada em regras" (AUSTRÁLIA. Revised Explanatory Memorandum: Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-Style and other Thematic Sanctions) Bill 2021. Disponível em: https://perma.cc/2LZ9-7W6H).

um novo regime horizontal de sanções em matéria de direitos humanos, com o intuito de combater os abusos a esses direitos em todo o mundo.

3.2.1 O PLANO DE AÇÃO DA UE PARA OS DIREITOS HUMANOS E A DEMOCRACIA 2020-2024

Em 25 de junho de 2012, a União Europeia, por meio do Conselho da UE, adotou o Quadro Estratégico e Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia, que estabeleceu princípios e prioridades destinados a melhorar a eficácia e coerência da política interna e externa da UE nestas áreas, bem como para promover os direitos humanos e a democracia em todo o mundo[145]. Para implementar esse Quadro Estratégico, a UE adotou até a data de elaboração desta pesquisa três Planos de Ação (2012-2014[146], 2015-2019[147] e 2020-2024[148]).

A Comissão Europeia eleita em 2019 iniciou seus trabalhos estabelecendo as prioridades da instituição e da UE para o período de 2019-2024 (Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2019-2024[149]). Dentre as prioridades, destacam-se o esforço de fazer sobressair o trabalho da UE enquanto organização internacional e o seu papel no mundo globalizado, inter-relacionando o bem-estar interno dos cidadãos europeus com o bem-estar com as demais nações. Nesse contexto está inserido o desenvolvimento dos Direitos Humanos e da Democracia, a fim de proteger e defender tais valores fundamentais não apenas dentro da UE, mas também na sua política externa, para o avanço e proteção desses direitos no mundo todo.

Este novo Plano de Ação se baseia em planos de ação anteriores e continua a se concentrar em prioridades de longo prazo, identificando cinco grandes áreas prioritárias: (1) proteção e capacitação das pessoas; (2) construção de sociedades resilientes, inclusivas e

---

[145] Quadro Estratégico e Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia. 2012. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/es/pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

[146] O Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia 2012-2014 foi incluído como Anexo III no Quadro Estratégico. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/es/pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

[147] Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia (2015-2019): Manter os direitos humanos no centro da agenda da UE. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0016. Acesso em: 19 jun. 2023.

[148] Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0005. Acesso em: 19 jun. 2023.

[149] Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2019-2024. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en.

democráticas; (3) promoção de um sistema global de Direitos Humanos e Democracia; (4) novas tecnologias: aproveitar as oportunidades e enfrentar desafios; e (5) cumprimento dos objetivos de forma coordenada e colaborativa[150]. Para cada objetivo há uma série de ações descritas com a finalidade de garantir o cumprimento do seu fim.

Com isso, o Plano de Ação visa reafirmar o compromisso da UE com a promoção de valores universais, notadamente o respeito à dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito e aos direitos humanos, que continuarão a estar na base de todos os aspetos das políticas internas e externas da UE. Assim, o retrocesso da universalidade e indivisibilidade dos Direitos Humanos, o fechamento do espaço cívico e o retrocesso da democracia devem ser enfrentados[151] (PÉREZ, 2022, p. 439).

Para tanto previu que a UE e seus Estados-membros utilizem toda a gama de seus instrumentos, em todas as áreas de ação externa, para fortalecer ainda mais sua liderança global, o que requer além de uma ação coordenada, sistematizada e coerente da UE e com seus Estados-membros, tendo em vista as diferentes competências institucionais, também a implementação de mecanismos de execução de abordagem comum da UE. E é aí que se enquadra o novo regime de sanções em casos de graves violações e abusos dos Direitos Humanos.

Nesse sentido, assim estabeleceu o Conselho da UE quando da aprovação do Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e Democracia 2020-2024, em 17 de novembro de 2020:

> *Achieving the objectives will require the systematic, and coordinated use of the full range of instruments at the EU's disposal including:*
> *• political, human rights and sectoral policy dialogues with third countries and regional organisations;*
> *• human rights and democracy country strategies;*
> *• Council Conclusions;*
> *• dialogue and monitoring missions to implement the EU's generalised scheme of preferences (GSP); • thematic and geographical programmes under the 2021-2027 multiannual financial framework, in particular the new Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (specific project and programme arrangements will depend on the context);*

[150] Anexo da Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e9112a36-6e95-11ea-b735-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_2&format=PDF.

[151] Segundo a autora: "*El Nuevo Plan de Acción pretende, por tanto, reafirmar el firme compromiso de la UE en la promoción de los valores universales. Respeto por la dignidad humana, la libertad, la Democracia, la Igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos seguirán sustentando todos los aspectos de las políticas internas y externas de la UE. Según se destaca por parte de la Comisión Europea, el panorama mundial de los Derechos Humanos y la Democracia es mixto. Mientras que ha habido avances, el retroceso contra la universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos, el cierre del espacio cívico y el retroceso de la Democracia debe ser abordado. Han surgido nuevas oportunidades y también riesgos, especialmente relacionados con los avances tecnológicos y el medio ambiente mundial*" (PÉREZ, 2022, p. 439).

> *• actions in multilateral and regional human rights fora: EU-led thematic and geographical resolutions that address a wide range of human rights issues, support for other relevant resolutions, EU statements and interventions, participation in interactive dialogues, public debates and briefings, events in support of human rights and democracy;*
> *• speaking up for human rights and democracy: public diplomacy and strategic communication activities, awareness-raising campaigns, public statements and démarches condemning human rights violations and abuses, and recognising steps taken to promote and protect human rights and democracy;*
> *• advocacy for ratification and implementation of key international human rights treaties, including core labour rights conventions, main instruments of international humanitarian law, as well as relevant regional human rights instruments;*
> *• observing trials of human rights defenders and direct support to human rights defenders;*
> *• the 13 EU human rights guidelines1 – instruments and tools for EU Delegations and Member States Embassies to advance EU human rights policies;*
> *• election missions and their follow-up;*
> *• regular dialogue with civil society, human rights defenders, national human rights institutions, the business sector and other relevant stakeholders;*
> *• cooperation with multilateral human rights institutions and United Nations (UN) human rights treaty bodies and Special Procedures;*
> *• restrictive measures;*
> *• targeted training sessions for EU staff in Delegations.*[152] [153]

A esse respeito, reflete Sergio Nieves Oria que as medidas restritivas, ao se encontrarem no rol de instrumentos essenciais para a execução dos objetivos do Plano de Ação, pode inicialmente transmitir a ideia de que a UE continua a apostar na fórmula unilateral, mas,

[152] Tradução livre: "A consecução dos objetivos exigirá o uso sistemático e coordenado de toda a gama de instrumentos à disposição da UE, incluindo: • diálogos políticos, de direitos humanos e políticas setoriais com países terceiros e organizações regionais; • estratégias nacionais de direitos humanos e democracia; • Conclusões do Conselho; • missões de diálogo e acompanhamento para implementação do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) da UE; • Programas temáticos e geográficos do quadro financeiro plurianual 2021-2027, em particular o novo Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (as modalidades específicas de projetos e programas dependerão do contexto); • ações em fóruns multilaterais e regionais de direitos humanos: resoluções temáticas e geográficas lideradas pela UE que abordam uma ampla gama de questões de direitos humanos, apoio a outras resoluções relevantes, declarações e intervenções da UE, participação em diálogos interativos, debates públicos e briefings, eventos em apoio aos direitos humanos e à democracia; • defender os direitos humanos e a democracia: diplomacia pública e atividades de comunicação estratégica, campanhas de sensibilização, declarações públicas e diligências condenando as violações e abusos dos direitos humanos e reconhecendo as medidas tomadas para promover e proteger os direitos humanos e a democracia; • defesa da ratificação e implementação dos principais tratados internacionais de direitos humanos, incluindo convenções fundamentais sobre direitos trabalhistas, principais instrumentos do direito internacional humanitário, bem como instrumentos regionais relevantes de direitos humanos; • observação de julgamentos de defensores de direitos humanos e apoio direto a defensores de direitos humanos; • as 13 diretrizes de direitos humanos da UE1 – instrumentos e ferramentas para as Delegações da UE e Embaixadas dos Estados-Membros promoverem as políticas de direitos humanos da UE; • missões eleitorais e seu acompanhamento; • diálogo regular com a sociedade civil, defensores dos direitos humanos, instituições nacionais de direitos humanos, setor empresarial e outras partes interessadas relevantes; • cooperação com instituições multilaterais de direitos humanos e órgãos de tratados de direitos humanos das Nações Unidas (ONU) e procedimentos especiais; • medidas restritivas; • sessões de formação específicas para o pessoal da UE nas delegações".

[153] Conclusões do Conselho sobre o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e Democracia 2020-2024, e o anexo Plano de Ação da UE sobre Direitos Humanos e Democracia 2020-2024. p. 6-7. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf.

ao mesmo tempo, por prever outros meios para a concretização das ações do plano significa que também é dada prioridade a outras fórmulas mais multilaterais e amigáveis, como os diálogos sobre direitos humanos, a defesa da ratificação e implementação dos principais tratados internacionais de direitos humanos, diplomacia pública e atividades de comunicação estratégica, com campanhas de conscientização sobre os direitos humanos e a condenação de suas violações e abusos[154] (ORIA, 2021, p. 38).

Frise-se que o Plano de Ação 2020-2024, no objetivo relacionado à proteção e capacitação de pessoas estabelece a elaboração de um regime global de medidas restritivas contra abusos e violações graves dos direitos humanos:

> E. Colmatar as lacunas em matéria de responsabilização, combater a impunidade e apoiar a justiça transicional
> • Desenvolver um novo regime horizontal de sanções a aplicar pela UE em matéria de direitos humanos para combater as graves violações e abusos dos direitos humanos em todo o mundo.
> • Desenvolver abordagens da UE para garantir a responsabilização, sobretudo por violações e abusos graves dos direitos humanos, articulando os esforços desenvolvidos a nível nacional e internacional, consolidando as políticas da UE, por exemplo no que diz respeito às crianças e aos conflitos armados, aos sobreviventes de violência sexual relacionada com conflitos, à justiça transicional, à luta contra a tortura e outras formas de maus tratos, ou ao Tribunal Penal Internacional.
> • Apoiar as iniciativas nacionais para combater a impunidade das violações e abusos dos direitos humanos e apoiar os processos de justiça transicional, nomeadamente através do reforço dos vínculos com a ONU.
> • Promover um empenhamento político constante e a operacionalização da responsabilidade de proteger (RdP), facilitando o diálogo e a participação no contexto da ONU e aplicando o conceito como um instrumento analítico a situações nacionais específicas.
> • Combater a impunidade de todos aqueles envolvidos no tráfico de seres humanos, a fim de prevenir e erradicar totalmente esse tráfico. Assistir e proteger as vítimas, em especial as mulheres e as crianças.[155]

Afirma Sergio Nieves Oria que, paralelamente ao Plano de Ação (Comunicação Conjunta), a Comissão e a Alta Representante prepararam uma proposta conjunta dirigida ao Conselho, recomendando ao Conselho Europeu que tomasse uma decisão que adotasse a

---

[154] Segundo o autor: "*De algún modo, que las medidas restrictivas se encuentren en esta lista de instrumentos 'esenciales' para la consecución de los objetivos del Plan de Acción, transmite el mensaje de que la UE sigue apostando por esta fórmula unilateral; pero, al mismo tiempo, que figuren al final de esta enumeración de instrumentos también significa que se da prioridad a otras fórmulas más multilaterales y amistosas, como los diálogos de derechos humanos, la defensa de la ratificación y aplicación de los tratados internacionales clave de derechos humanos, o las actividades de diplomacia pública y comunicación estratégica —campañas de sensibilización sobre los derechos humanos y condena de su abuso*" (ORIA, 2021, p. 38).

[155] Anexo da Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e9112a36-6e95-11ea-b735-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_2&format=PDF.

Comunicação e o Plano de Ação 2020-2024, cuja decisão estaria relacionada com os interesses e objetivos estratégicos da UE, nos termos do artigo nº 22.1 do Tratado da União Europeia (TUE)[156] e permitiria ao Conselho adotar medidas de execução específicas relativamente ao Plano de Ação, nos termos do artigo nº 31.2 do TUE[157]. Isso poderia abrir caminho para o uso da votação por maioria qualificada em eventos futuros para implementar o Plano de Ação[158] (ORIA, 2021, p. 36).

[156] Tratado da União Europeia (TUE): "Artigo 22.º. 1. Com base nos princípios e objetivos enunciados no artigo 21.º, o Conselho Europeu identifica os interesses e objetivos estratégicos da União. As decisões do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União incidem nos domínios da política externa e de segurança comum e noutros domínios que se insiram no âmbito da ação externa da União. Essas decisões podem dizer respeito às relações da União com um país ou uma região ou seguir uma abordagem temática. Definem a sua duração e os meios a facultar pela União e pelos Estados-Membros. O Conselho Europeu delibera por unanimidade, por recomendação do Conselho por este adotada de acordo com as regras previstas para cada domínio. As decisões do Conselho Europeu são executadas nos termos dos Tratados". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF).

[157] Tratado da União Europeia (TUE): "Artigo 31º. 1. As decisões ao abrigo do presente capítulo são tomadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, deliberando por unanimidade, salvo disposição em contrário do presente capítulo. Fica excluída a adoção de atos legislativos. Qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro deve abster-se de qualquer atuação suscetível de colidir com a ação da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem, no mínimo, um terço dos Estados-Membros que reúna, no mínimo, um terço da população da União, a decisão não é adotada. 2. Em derrogação do disposto no nº 1, o Conselho delibera por maioria qualificada: — sempre que adote uma decisão que defina uma ação ou uma posição da União com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União, referida no nº 1 do artigo 22.o, — sempre que adote uma decisão que defina uma ação ou uma posição da União sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou por iniciativa do Alto Representante, — sempre que adote qualquer decisão que dê execução a uma decisão que defina uma ação ou uma posição da União, — sempre que nomeie um representante especial nos termos do artigo 33.o, Se um membro do Conselho declarar que, por razões vitais e expressas de política nacional, tenciona opor-se à adoção de uma decisão a tomar por maioria qualificada, não se procederá à votação. O Alto Representante, em estreita consulta com o Estado-Membro em causa, procura encontrar uma solução que este possa aceitar. Caso essas diligências não sejam bem sucedidas, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser adotada uma decisão por unanimidade. 3. O Conselho Europeu pode adotar, por unanimidade, uma decisão que determine que o Conselho delibere por maioria qualificada em casos que não sejam os previstos no n.o 2. 4. O disposto nos n.os 2 e 3 não é aplicável às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. 5. Em questões de natureza processual, o Conselho delibera por maioria dos seus membros". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF).

[158] Segundo o autor: "*Paralelamente a esta Comunicación, la Comisión y el Alto Representante preparan una propuesta conjunta dirigida al Consejo, para que este, recomiende al Consejo Europeo para que tome una Decisión por la que se adopte la presente comunicación y el Plan de Acción de 2020-2024. Esta Decisión sería relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión, de acuerdo con el 22.1 del TUE y permitiría al Consejo adoptar medidas de ejecución específicas en relación con el Plan de Acción, con arreglo al artículo 31, apartado 2, del TUE. Esto podría allanar el camino para el uso de una votación por mayoría cualificada en futuros actos para implementar el Plan de Acción*" (ORIA, 2021, p. 36).

Todavia, ainda quando da aprovação do Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e Democracia 2020-2024, em 17 de novembro de 2020, foram apresentadas algumas conclusões do Conselho da UE, e no que se referiu à recomendação da adoção de uma decisão que identifica os objetivos estratégicos da UE, o Conselho da UE afirmou que "tomaria nota da proposta conjunta", conforme se verifica:

> *Today, human rights and democracy are being challenged and put into question. In this context, the Council adopts the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020 – 2024, as set out in the Annex. The Council welcomes the Joint Communication "EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024", and takes note of the Joint Proposal for a 'Recommendation of the Council to the European Council on the adoption of a decision identifying the strategic objectives of the Union to be pursued through the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024', presented by the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission on 25 March 2020*.[159] [160]

Nessa perspectiva, observa Sergio Nieves Oria que tal atitude demonstra que o Conselho da UE não é muito favorável à realização desta iniciativa, pelo menos por enquanto[161] (ORIA, 2021, p. 37).

Finalmente, em 7 de dezembro de 2020, o Conselho da União Europeia aprovou o novo regime de sanções horizontais da UE (*EU Global Human Rights Sanctions Regime*), com o objetivo de combater abusos e violações graves dos direitos humanos onde quer que sejam cometidas.

Vale frisar que este novo regime global de sanções em matéria de direitos humanos não substitui os regimes de sanções geográficas existentes, alguns dos quais já tratavam de

[159] Conclusões do Conselho sobre o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e Democracia 2020-2024, e o anexo Plano de Ação da UE sobre Direitos Humanos e Democracia 2020-2024. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf.

[160] Tradução livre: "Hoje, os direitos humanos e a democracia estão sendo desafiados e questionados. Neste contexto, o Conselho adota o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024, conforme consta do Anexo. O Conselho saúda a Comunicação Conjunta 'Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024' e toma nota da Proposta Conjunta de 'Recomendação do Conselho ao Conselho Europeu sobre a adoção de uma decisão que identifique os objetivos estratégicos da União a prosseguir através do Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024', apresentado pela Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pela Comissão Europeia em 25 de março de 2020".

[161] Segundo o autor: "(...), *lo que nos hace pensar que no está muy a favor de llevar a cabo esta iniciativa, al menos, de momento*" (ORIA, 2021, p. 37).

violações e abusos de direitos humanos, como os da Síria[162], Bielorrússia[163], Venezuela[164], Iêmen[165] ou o do atual conflito russo-ucraniano[166], nem os regimes temáticos desenvolvidos para os casos específicos de armas químicas, terrorismo e ataques cibernéticos.

3.2.2 O REGULAMENTO (UE) 2020/1998 E A DECISÃO (PESC) 2020/1999

O suporte jurídico do novo regime global de sanções em matéria de direitos humanos da UE é constituído por dois instrumentos adotados conjuntamente em 07 de dezembro de 2020, a Decisão (PESC - Política Externa e de Segurança Comum) 2020/1999 do Conselho da UE[167] e o Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho da UE[168], aplicáveis desde 8 de dezembro de 2020, que impõem medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos.

No que diz respeito à relação entre a Decisão e o Regulamento, observa Sergio Nieves Oria que o Regulamento é necessário para detalhar as medidas do regime de sanções estabelecido pela Decisão que possam afetar ao funcionamento do mercado interno da UE. O Regulamento também é diretamente vinculativo para as autoridades administrativas nacionais,

---

[162] *Council Implementing Regulation (EU) 2021/848 of 27 May 2021 implementing Regulation (EU) No 36/2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0848&from=EN.

[163] *Council Regulation (EU) 2021/1030 of 24 June 2021 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in respect of Belarus*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1030&from=EN.

[164] *Council Implementing Regulation (EU) 2021/275 of 22 February 2021 implementing Regulation (EU) 2017/2063 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0275&from=EN.

[165] *Council Implementing Regulation (EU) 2021/2015 of 18 November 2021 implementing Regulation (EU) No 1352/2014 concerning restrictive measures in view of the situation in Yemen*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2015&from=EN.

[166] *Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine* (Regulamento (UE) 2022/428 do Conselho de 15 de março de 2022 que altera o Regulamento (UE) nº 833/2014 que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2022.087.01.0013.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A087I%3AFULL.

[167] Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho de 7 de dezembro de 2020 que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humano. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32020D1999.

[168] Regulamento do Conselho 2020/1998 de 7 de dezembro de 2020 que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32020R1998.

bem como para os atores privados (operadores da UE), enquanto a Decisão do Conselho é juridicamente vinculativa para os Estados-membros da UE[169] (ORIA, 2021, p. 40).

O Regulamento (UE) 2020/1998 teve aplicação de forma automática e uniforme a todos os Estados-membros da UE logo que entrou em vigor, sem ter de ser transposto para o direito nacional.

Em linhas gerais, o artigo 1º do Regulamento se concentra em uma série de definições para compreender o conteúdo da nova normativa. O artigo 2º estabelece o âmbito de aplicação no novo regime. O artigo 3º expõe sobre a sanção de congelamento de fundos e recursos econômicos. Os artigos 4º a 11 se prestam a detalhar as exceções ao disposto nos artigos 2º e 3º, especificando as situações excepcionais para as quais as sanções não se aplicam.

O Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho da UE e a Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho da UE coincidem em vários artigos, no entanto, a Decisão, além do congelamento de fundos e recursos econômicos (art. 3º da Decisão[170]), incluiu uma sanção não prevista no Regulamento, que consiste no impedimento da entrada no território europeu ou o trânsito por ele, previsto no artigo 2.1 da Decisão[171].

A Decisão (PESC) 2022/2376 do Conselho, de 5 de dezembro de 2022[172], alterou a Decisão (PESC) 2020/1999, atualizando o seu anexo e prorrogando as medidas estabelecidas nessa decisão até 8 de dezembro de 2023.

---

[169] Segundo o autor: "*En cuanto a la relación entre la Decisión y el Reglamento, este último es necesario para detallar las medidas del régimen de sanciones establecido por la Decisión que puedan afectar al funcionamiento del mercado interior de la UE. El Reglamento también es directamente vinculante para las autoridades administrativas nacionales, así como para los agentes privados —operadores de la UE—, mientras que la Decisión del Consejo es jurídicamente vinculante para los Estados miembros de la UE*" (ORIA, 2021, p. 40).

[170] Decisão (PESC) 2020/1999: "Artigo 3.1. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse ou sejam detidos ou controlados por: (...). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999.

[171] Decisão (PESC) 2020/1999: "Artigo 2.1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para prevenir a entrada ou o trânsito no seu território de: a) Pessoas singulares responsáveis pelos atos previstos no artigo 1º , nº 1; b) Pessoas singulares que prestem apoio financeiro, técnico ou material, ou estejam de qualquer outro modo envolvidas nos atos previstos no artigo 1.o , nº 1, nomeadamente planeando, dirigindo, ordenando, prestando assistência, preparando, facilitando ou incitando à prática desses atos; c) Pessoas singulares associadas às pessoas abrangidas pelas alíneas a) e b); cujos nomes figuram na lista constante do anexo". Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999.

[172] Decisão (PESC) 2022/2376 do Conselho de 5 de dezembro de 2022 que altera a Decisão (PESC) 2020/1999 que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32022D2376.

Vale ressaltar que tanto a Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho[173] como o Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho[174] já sofreram diversas alterações.

A recente Decisão (PESC) 2023/501 do Conselho da UE, de 7 de março de 2023[175], que alterou a Decisão (PESC) 2020/1999, acrescentou novas pessoas e entidades à lista de sujeitos às medidas restritivas constante do anexo da Decisão (PESC) 2020/1999. Além disso, a Macedônia do Norte, Montenegro, Albânia, Ucrânia, República da Moldávia e a Bósnia-Herzegovina (países candidatos), e a Islândia, Liechtenstein e Noruega (países membros da Associação Europeia de Comércio Livre – EFTA, bem como membros do Espaço Econômico Europeu), associaram-se a essa decisão do Conselho. Assim, esses países devem assegurar a conformidade das suas políticas nacionais com a referida decisão do Conselho[176].

Além desses instrumentos, observa Martin Russell que "*to help Member States and EU companies implement the regulation, the European Commission has issued detailed guidelines*[177]"[178] (RUSSELL, 2021, p. 4).

O quadro normativo para a adoção de medidas restritivas ainda é complementado pela Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho (Plano de Ação da UE para os

[173] Até o momento foram identificadas as seguintes alterações na Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho da UE: Decisão (PESC) 2021/372 do Conselho, de 2 de março de 2021; Decisão (PESC) 2021/481 do Conselho, de 22 de março de 2021; Decisão (PESC) 2021/2160 do Conselho, de 6 de dezembro de 2021; Decisão (PESC) 2021/2197 do Conselho de 13 de dezembro de 2021; Decisão (PESC) 2022/2376 do Conselho, de 5 de dezembro de 2022; Decisão (PESC) 2023/433 do Conselho, de 25 de fevereiro de 2023; Decisão (PESC) 2023/501 do Conselho, de 7 de março de 2023. (Consolidated text: Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho, de 7 de dezembro de 2020, que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A02020D1999-20230307).

[174] Até o momento foram identificadas as seguintes alterações na Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho da UE: Regulamento de Execução (UE) 2021/371 do Conselho, de 2 de março de 2021; Regulamento de Execução (UE) 2021/478 do Conselho, de 22 de março de 2021; Regulamento de Execução (UE) 2021/2151 do Conselho, de 6 de dezembro de 2021; Regulamento de Execução (UE) 2021/2195 do Conselho, de 13 de dezembro de 2021; Regulamento de Execução (UE) 2022/595 da Comissão, de 11 de abril de 2022; Regulamento de Execução (UE) 2022/2374 do Conselho, de 5 dezembro de 2022; Regulamento de Execução (UE) 2023/430 do Conselho, de 25 de fevereiro de 2023; Regulamento de Execução (UE) 2023/500 do Conselho, de 7 de março de 2023. (Consolidated text: Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho, de 7 de dezembro de 2020, que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A02020R1998-20230307).

[175] Decisão (PESC) 2023/501 do Conselho de 7 de março de 2023 que altera a Decisão (PESC) 2020/1999 que impõe medidas restritivas contra violação e atropelos graves dos direitos humanos. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2023/501/oj/por.

[176] Declaração do alto representante, em nome da UE, sobre a associação de determinados países terceiros às medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/01/16/statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-third-countries-concerning-restrictive-measures-against-serious-human-rights-violations-and-abuses/.

[177] *Guidelines* disponíveis em: https://commission.europa.eu/select-language?destination=/node/9.

[178] Tradução livre: "Para auxiliar os Estados-membros e as empresas da UE a implementar o regulamento, a Comissão Europeia emitiu orientações detalhadas" (RUSSELL, 2021, p. 2).

Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024)[179] e pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, notadamente na Parte V, referente à ação externa da União, Título IV, referente às medidas restritivas, artigo 255[180]. Além de mais dois instrumentos não regulamentares que servem de guia para a aplicação anteriores a este novo regime, que são aplicados de forma análoga pelos Estados-membros ao novo regime que são as "Orientações sobre a aplicação e avaliação de medidas restritivas (sanções) no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum da UE"[181] e as "Práticas Recomendadas da UE para a Aplicação Eficaz de Medidas Restritivas"[182] (PÉREZ, 2022, p. 439).

3.2.2.1 Os sujeitos alvo do novo regime global da UE

O novo regime global de sanções da UE tem como alvo atores estatais e não estatais em todo o mundo, que tenham responsabilidade direta ou indireta pelas violações ou abusos dos direitos humanos, independentemente do local onde se encontrem e independentemente de onde as violações ou abusos tenham ocorrido, seja no próprio Estado da pessoa ou em outros Estados.

Este novo regime global de sanções permite à UE aplicar medidas restritivas contra pessoas físicas e jurídicas, entidades ou organismos, responsáveis por graves violações ou

[179] Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho (Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0005.

[180] Tratado da União Europeia: "Artigo 215. 1. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adota as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto. 2. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, o permita, o Conselho pode adotar, de acordo com o processo a que se refere o nº 1, medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais. 3. Os atos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF).

[181] *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE* (documento 15579/03). Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15598-2017-INIT/es/pdf. *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 15579/03)*. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf.

[182] *Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas, 4 de mayo de 2018*. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/es/pdf. Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 4 May 2018. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/en/pdf.

abusos dos direitos humanos cometidos em qualquer parte do mundo, bem como contra as pessoas e entidades a eles envolvidos ou associados. Ainda, as medidas podem ser dirigidas a agentes estatais e não estatais. Tal previsão encontra-se no artigo 1.3 da Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho[183], bem como artigo 2.3 do Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho da UE[184].

Daí porque a entrada em vigor deste novo regime significa superar as sanções geográficas para se adotar um sistema mais flexível, que permitirá à UE ser mais ágil por não ter que aprovar um marco legal específico para cada caso[185] (ORIA, 2021, p. 40).

Os sujeitos visados pelas medidas restritivas constarão do Anexo I do Regulamento e da Decisão.

3.2.2.2 O âmbito de aplicação do novo regime global da UE

Quanto ao âmbito de aplicação do novo regime global, o artigo 1º da Decisão (PESC) 2020/1999 e o artigo 2º do Regulamento (UE) 2020/1998 delimitam-no às graves violações e abusos de direitos humanos, fornecendo uma lista abrangente de atos que os constituem.

Nesse sentido, estabelecem os artigos supramencionados que este regime sancionatório será aplicado

> a) Ao genocídio;
> b) Aos crimes contra a humanidade;
> c) Às seguintes violações ou atropelos graves dos direitos humanos:
> i) tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes,
> ii) escravatura,
> iii) execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias,
> iv) desaparecimento forçado de pessoas,
> v) prisões ou detenções arbitrárias;
> d) A outras violações ou atropelos dos direitos humanos, nomeadamente, mas não só, as seguintes, na medida em que tais violações ou atropelos sejam generalizados,

[183] Decisão (PESC) 2020/1999: Artigo 1.3. Para efeitos da presente decisão, as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos podem incluir: a) Intervenientes estatais; b) Outros intervenientes que exerçam um controlo ou autoridade efetivos sobre um território; c) Outros intervenientes não estatais. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999.

[184] Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho: Artigo 2.3. Para efeitos da aplicação do presente regulamento, as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos podem incluir: a) Intervenientes estatais; b) Outros agentes que exercem um controlo efetivo ou autoridade sobre um território; c) Outros intervenientes não estatais, sob observância das condições estabelecidas no artigo 1.o , n.o 4, da Decisão (PESC) 2020/1999 .

[185] Segundo o autor:" *La entrada en vigor de este nuevo régimen supone superar las sanciones por países y adoptar un sistema más flexible, que permitirá a la UE ser más ágil al no tener que aprobar un marco jurídico específico para cada caso*" (ORIA, 2021, p. 40).

> sistemáticos ou suscitem preocupações graves no que respeita aos objetivos da política externa e de segurança comum prevista no artigo 21.o do TEU:
>
> i) tráfico de seres humanos, bem como atropelos aos direitos humanos por parte de passadores de migrantes tal como referido no presente artigo,
> ii) violência sexual e baseada no gênero,
> iii) violações ou atropelos da liberdade de reunião pacífica e de associação,
> iv) violações ou atropelos da liberdade de opinião e de expressão,
> v) violações ou atropelos da liberdade de religião ou de convicção.

Observa Martin Russell que a UE divide os abusos dos direitos humanos em duas categorias: (1) os que são suficientemente graves para justificar sanções, mesmo que não sejam repetidos (como a tortura), e (2) os que só são sancionados se se tornarem sistemáticos, como as restrições às liberdades civis. Com isso, a segunda categoria inclui uma gama mais ampla de infrações. No entanto, o efeito prático dessas diferenças não deve ser exagerado, vez que, dado o grande número de infrações aos direitos humanos, é improvável que as listas de sanções capturem mais do que uma pequena porcentagem de infrações[186] (RUSSELL, 2021, p. 4).

Quanto aos crimes contra a humanidade elencado no rol acima, analisa María Torres Pérez (2022, p. 444-445) que estes são uma série de comportamentos produzidos no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil, conforme dispõe o artigo 2º do *Proyecto de Artículos sobre la Prevención y Castigo de los Crímenes de Lesa Humanidad* (Projeto de Artigos sobre Prevenção e Punição de Crimes Contra a Humanidade), elaborado pela Comissão de Direito Internacional, que define os crimes contra a humanidade como

> *Artículo 2*
> *Definición de crímenes de lesa humanidad*
> *1. A los efectos del presente proyecto de artículos, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:*
> *a) asesinato;*
> *b) exterminio;*
> *c) esclavitud;*
> *d) deportación o traslado forzoso de población;*
> *e) encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;*
> *f) tortura;*
> *g) violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;*
> *h) persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, o otros*

[186] Segundo o autor: "*The EU divides human rights abuses into two categories: those which are serious enough to warrant sanctions even if not repeated (such as torture), and those which are only sanctioned if they become systematic, such as restrictions on civil liberties. Whereas the scope of the first category is similar to that of US, Canadian and British sanctions, the second category includes a much broader range of offences that are not explicitly mentioned by the other three Magnitsky laws. However, the practical effect of these differences should not be exaggerated; given the huge numbers of human rights offences, sanctions lists are unlikely to capture more than a small percentage of offences*" (RUSSELL, 2021, p. 4).

> *motivos universalmente reconocidos como inaceptables por el derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo;*
> *i) desaparición forzada de personas;*
> *j) el crimen de apartheid;*
> *k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física*.[187]

Segundo a autora, diante dessa definição, reflexo do Direito Internacional Consuetudinário sobre a matéria, a alínea "c" do rol de violações acima exposto seria uma ampliação das situações que podem ser consideradas abusivas quando não obedeçam ao nível de generalidade ou sistematicidade exigidos pelos crimes contra a humanidade, bem como a utilização de definições contidas em outros instrumentos de proteção de direitos humanos[188] (PÉREZ, 2022, p. 445), como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio; Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres; Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à

[187] Tradução livre: "Artigo 2º. Definição de crimes contra a humanidade: 1. Para efeitos do presente projeto de artigos, entende-se por 'crimes contra a humanidade' qualquer dos seguintes atos quando cometidos no âmbito de um ataque generalizado ou sistemático contra uma população civil e com conhecimento do referido ataque : a) assassinato; b) extermínio; c) escravidão; d) deportação ou transferência forçada de população; e) prisão ou outra privação grave da liberdade física em violação das normas fundamentais do direito internacional; f) tortura; g) estupro, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência sexual de gravidade comparável; h) perseguição de grupo ou coletividade com identidade própria por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos, de gênero ou outros universalmente reconhecidos como inaceitáveis pelo direito internacional, em relação a qualquer dos atos mencionados na presente alínea; i) desaparecimento forçado de pessoas; j) o crime de apartheid; k) outros atos desumanos de natureza similar que intencionalmente causem grande sofrimento ou ameacem gravemente a integridade física ou a saúde mental ou física" (*Informe de la Comisión de Derecho Internacional. Proyecto de Artículos sobre la Prevención y Castigo de los Crímenes de Lesa Humanidad, aprobados por la Comisión en segunda lectura, en su 71er período de sesiones - 29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019*. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/243/96/PDF/G1924396.pdf?OpenElement).

[188] Segundo a autora: "*Ante tal definición, reflejo del Derecho Internacional Consuetudinario en la materia, podríamos llegar a considerar que el apartado b) del art. 1 referido anteriormente pretende ampliar las situaciones que podrán considerarse como abusivas cuanto no cumplan con el nivel de generalidad o sistematicidad exigidos por los crímenes de lesa humanidad o incluso para dar entrada a las definiciones que de estas conductas se contienen en los instrumentos de protección de los derechos humanos que menciona el artículo a continuación y que, en ocasiones, no coinciden plenamente con su tipificación como crimen de lesa humanidad31. Aunque la definición contenida en el tipo general sigue dando cabida a los tipos más específicos de los tratados*" (PÉREZ, 2022, p. 445).

Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças; Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional; Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (instrumentos previstos no artigo 1.2 da Decisão (PESC) 2020/1999 e artigo 2.2 do Regulamento (UE) 2020/1998).

Nesse sentido, observa David Hamer que o regime europeu se estende para cobrir outras violações de direitos humanos que são generalizadas, sistemáticas ou de alguma forma de grande preocupação no que diz respeito à política de segurança externa comum da União Europeia, cuja categoria contém três exemplos de condutas relevantes, embora não seja exaustiva[189] (HAMER, 2021, p. 1008).

Dessa forma, este regime tem por base os princípios de respeito aos direitos humanos, à democracia e ao Estado de direito que sustentam a Política Externa e de Segurança Comum da UE.

Importante observar que no rol de violações do regime global a UE não incluiu a corrupção no âmbito de aplicação do novo regime, ao contrário do que previu os Estados Unidos da América em sua Lei Magnitsky *(Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* ou *Global Magnitsky Act*).

A esse respeito, perquire Martin Russell que a relutância da UE em adotar sanções contra a corrupção em nível global pode ter a ver com os resultados decepcionantes de sanções geográficas por apropriação indevida de ativos estatais na Tunísia, Egito e Ucrânia[190]; os

[189] Segundo o autor: "*The Regime also extends to cover other human rights violations that are "widespread, systematic, or are otherwise of serious concern" with respect to the European Union's common foreign security policy. This category contains three examples of relevant conduct while being non-exhaustive*" (HAMER, 2021, p. 1008).

[190] Sobre o assunto: "Após as revoluções de 2011 na Tunísia e no Egito e de 2014 na Ucrânia, o Conselho da União Europeia impôs sanções por apropriação indevida de pessoas suspeitas de corrupção dos regimes depostos. Estas determinam que todos os bens relativos às pessoas constantes da lista, incluindo bens imóveis e contas bancárias, sejam congelados em todos os Estados-Membros da UE e que não lhes sejam disponibilizados quaisquer fundos ou recursos econômicos. Estas sanções foram impostas aos antigos governantes, bem como às suas famílias e comitivas, de forma a evitar que estes bens fossem transferidos para fora da UE e novamente escondidos e tinham o objetivo de: (a) Impedir a retirada de bens públicos suspeitos de furto por parte das elites do antigo regime, através do congelamento dos bens, permitindo assim a sua posterior recuperação; (b) Estabilizar as lideranças pós-revolucionárias e os novos governos no Cairo, Tunes e Kiev" (CIFAR. *EU misappropriation sanctions ten years on – factsheet 2021*. Disponível em: https://cifar.eu/eu-misappropriation-sanctions-ten-years-on-factsheet-2021/). "Avaliação da experiência da UE após as revoluções da Tunísia, Egipto e Ucrânia demonstra que as sanções tiveram impacto reduzido em termos de recuperação e devolução aos países dos recursos públicos roubados pelos ditadores: As sanções aplicadas pela União Europeia na sequência das revoluções populares que determinaram o fim dos governos de Zine El Abidine Ben Ali, na Tunísia, de Hosni Mubarak, no Egipto e de Viktor Ianukovich, na Ucrânia, tiveram um "sucesso limitado" em termos da recuperação da riqueza nacional que foi apropriada, de forma indevida, durante a vigência daqueles regimes classificados como cleptocratas. Essa é uma das constatações de um relatório produzido pelo CIFAR - *Civil Forum for Asset Recovery* para avaliar o impacto do recurso excepcional às sanções como um instrumento no combate à chamada 'grande corrupção', que tem a ver com o desvio e roubo de fundos públicos e a apropriação indevida de recursos do Estado. Intitulado 'Castigar cleptocratas:

últimos foram prejudicados por contestações legais, que muitos atores corruptos têm recursos financeiros para montar e que anularam inúmeras designações. No entanto, tem havido muitos apelos para que atos de corrupção sejam adicionados ao escopo das sanções globais de direitos humanos da UE, inclusive do Parlamento Europeu[191] (RUSSELL, 2021, p. 5).

Segundo Cayetana Santaolalla Montoya, não incluir a corrupção na legislação europeia é uma omissão flagrante porque, por meio de condutas corruptas são violados os direitos humanos, como a liberdade de informação, a liberdade de expressão, a liberdade de circulação e muitos mais. A corrupção implica num desvio de fundos públicos que deixam de atender a outras necessidades essenciais de interesse geral, imprescindíveis para a sociedade[192] (MONTOYA, 2021, p. 9).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, destaca Sergio Nieves Oria que a omissão europeia quanto à inclusão do combate à corrupção no rol de violações e abusos do novo regime de medidas restritivas é significativa, pois em sistemas políticos onde a corrupção é endêmica, muitas vezes ocorrem violações de direitos humanos por causa da corrupção, especialmente em países com baixos níveis de democracia. Ressalta, ainda, que em sistemas onde os direitos de associação e opinião são limitados por política nacional, é muito difícil que medidas restritivas dirigidas a indivíduos impeçam os abusos e violações que ocorrem contra esses direitos, uma vez que ocorrem em um contexto estrutural[193] (ORIA, 2021, p. 41-42).

---

uma avaliação das sanções da UE na recuperação', o relatório — divulgado esta quarta-feira, em Bruxelas, numa sessão promovida pela Transparência Internacional —, aborda os únicos três casos em que a União Europeia ativou medidas como o congelamento de contas bancárias e a confiscação de bens não para aplicar pressão política sobre um regime, mas com o objetivo de recuperar ativos públicos. A conclusão é que o recurso ao congelamento de bens como forma de promover a sua recuperação e devolução ao erário público 'se revelou insatisfatório ao nível da UE' e por isso a experiência 'provavelmente não será repetida no futuro'" (SIZA, Rita. Sanções da UE não conseguiram devolver aos países o que os ditadores roubaram. In: Público. 2019. Disponível em: https://www.publico.pt/2019/03/06/mundo/noticia/sancoes-ue-sucesso-limitado-recuperacao-fortunas-roubadas-cleptocratas-1864331).

[191] Segundo o autor: "*Corruption is not one of the violations listed in the EU's global human rights restrictive measures. The EU's reluctance to adopt global-level corruption sanctions may have to do with the disappointing results of geographical sanctions for misappropriation of state assets in Tunisia, Egypt and Ukraine; the latter have been hampered by legal challenges, which many corrupt actors have the financial resources to mount, and which have overturned numerous designations. Nevertheless, there have been many calls for acts of corruption to be added to the scope of the EU global human rights sanctions, not least from the European Parliament*" (RUSSELL, 2021, p. 5).

[192] Segundo a autora: "Não incluir a corrupção na legislação europeia é uma omissão flagrante porque, precisamente através de condutas corruptas, são violados os direitos humanos, como a liberdade de informação, a liberdade de expressão, a liberdade de circulação e muitos mais. A corrupção implica um desvio de fundos públicos que deixam de atender a outras necessidades essenciais de interesse geral, imprescindíveis para a sociedade" (MONTOYA, 2021, p. 9).

[193] Segundo o autor: "*Destaca que, a pesar de que la lista de violaciones y abusos en el nuevo régimen horizontal de medidas restrictivas sea muy amplia, la UE no haya incluido en ella la lucha contra la corrupción, como sí hace la 'Ley Magnistky' de Estados Unidos. Esta omisión es significativa, ya que en sistemas políticos donde la*

3.2.2.3 As medidas restritivas previstas no novo regime global da UE

O novo regime global de sanções em matérias de direitos humanos da UE compreende dois tipos de medidas restritivas: sanções financeiras, como congelamento de bens e proibição de disponibilização de fundos e recursos econômicos; e restrição de circulação (proibição de viagens). Observa-se, assim, que neste novo regime não há previsão de embargos de armas nem sanções setoriais econômicas, tais como proibições de importação e exportação.

O Regulamento (UE) 2020/1998 trata das sanções financeiras, enquanto a Decisão (PESC) 2020/1999 trata, além das sanções financeiras, das proibições de viagens.

Quanto às sanções financeiras, previstas no artigo 3º de ambos os instrumentos (artigo 3º do Regulamento (UE) 2020/1998[194] e artigo 3º da Decisão (PESC) 2020/1999[195]), elas

corrupción es un mal endémico, las violaciones de derechos humanos se dan muchas veces a causa de esa misma corrupción, en especial en países con bajos niveles de democracia y en Estados frágiles o débiles. No hay que olvidar tampoco, que en sistemas donde los derechos de asociación y opinión se limitan a modo de política nacional, resulta muy complicado que las medidas restrictivas dirigidas a individuos frenen los abusos y violaciones que se dan contra estos derechos, ya que se dan en un contexto estructural" (ORIA, 2021, p. 41-42).

[194] Regulamento (UE) 2020/1998: "Artigo 3º. 1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse ou que se encontrem à disposição ou sob controlo das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos constantes da lista do anexo I. 2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo I, ou disponibilizá-los em seu benefício. 3. O anexo I inclui, tal como identificado pelo Conselho em conformidade com o artigo 3.o da Decisão (PESC) 2020/ /1999 : a) Pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos responsáveis pelos atos previstos no artigo 2.o , n.o 1; b) Pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que prestem apoio financeiro, técnico ou material, ou estejam de qualquer outro modo envolvidos nos atos previstos no artigo 2.o , n.o 1, incluindo o planeamento, a direção, a contratação, a prestação de assistência, a preparação, a facilitação ou a promoção desses atos; c) Pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos associados às pessoas singulares ou coletivas, entidades e organismos enumerados nas alíneas a) e b)" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1998).

[195] Decisão (PESC) 2020/1999: "Artigo 3º. 1. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse ou sejam detidos ou controlados por: a) Pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos responsáveis pelos atos previstos no artigo 1.o , n.o 1; b) Pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que prestem apoio financeiro, técnico ou material, ou estejam de qualquer outro modo envolvidos nos atos previstos no artigo 1.o , n.o 1, nomeadamente planeando, dirigindo, ordenando, prestando assistência, preparando, facilitando ou incitando à prática desses atos; c) Pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos associados às pessoas singulares ou coletivas, entidades e organismos enumerados nas alíneas a) e b); incluídos na lista constante do anexo. 2. Não podem ser disponibilizados, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos a pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos incluídos na lista constante do anexo, ou em seu benefício. 3. Em derrogação dos n.os 1 e 2, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem autorizar o desbloqueamento de determinados fundos ou recursos económicos congelados, ou a disponibilização de determinados fundos ou recursos económicos, nas condições que considerem adequadas, após terem determinado que os fundos ou recursos económicos em questão: a) São necessários para satisfazer necessidades básicas das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo e dos membros da família dependentes das pessoas singulares em causa, incluindo os pagamentos de géneros alimentícios, rendas ou empréstimos hipotecários, medicamentos e tratamentos médicos, impostos, apólices de seguro e serviços públicos; b) Se destinam exclusivamente ao pagamento de honorários profissionais razoáveis ou ao reembolso de despesas associadas à prestação de serviços jurídicos; c) Se destinam exclusivamente ao

consistem na imobilização (ou congelamento) de ativos e na proibição de colocação de fundos e recursos econômicos à disposição de pessoas físicas e jurídicas, entidades ou organizações sujeitas às sanções e listados e identificados no Anexo I do Regulamento.

Vale mencionar que o próprio Regulamento, em seu artigo 1º, traz os conceitos de fundos, recursos econômicos, congelamento de fundos e congelamento de recursos econômicos:

> Artigo 1º. Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:
> (...)
> d) «Recursos económicos», ativos de qualquer tipo, tangíveis ou intangíveis, móveis ou imóveis, que não sejam fundos mas que possam ser utilizados para a obtenção de fundos, bens ou serviços;
> e) «Congelamento de recursos económicos», qualquer ação destinada a impedir a utilização de recursos económicos para a obtenção de fundos, bens ou serviços por qualquer meio, incluindo, entre outros, a sua venda, locação ou hipoteca;
> f) «Congelamento de fundos», qualquer ação destinada a impedir o movimento, a transferência, a alteração, a utilização, o acesso ou a operação de fundos por qualquer meio suscetível de resultar numa alteração do respetivo volume, montante, localização, propriedade, posse, natureza, destino ou qualquer outra alteração suscetível de permitir a sua utilização, incluindo a gestão de carteiras;
> g) «Fundos», ativos financeiros e benefícios económicos de qualquer tipo, incluindo, entre outros:
> i) numerário, cheques, créditos em numerário, livranças, ordens de pagamento e outros instrumentos de pagamento,
> ii) depósitos em instituições financeiras ou outras entidades, saldos de contas, créditos e títulos de crédito,
> iii) valores mobiliários e títulos de dívida de negociação aberta ao público ou restrita, incluindo ações e outros títulos de participação, certificados representativos de valores mobiliários, obrigações, promissórias, warrants, títulos de dívida a longo prazo e contratos sobre instrumentos derivados,
> iv) juros, dividendos ou outros rendimentos gerados por ativos ou mais-valias provenientes de ativos,
> v) créditos, direitos de compensação, garantias, garantias de boa execução ou outros compromissos financeiros,
> vi) cartas de crédito, conhecimentos de embarque, comprovativos de vendas,
> vii) documentos que atestem a detenção de fundos ou recursos financeiros;

Dessa forma, tal sanção implica na proibição de alteração formal dos fundos da pessoa constante da lista (por exemplo, alteração do montante ou da localização dos fundos), na

pagamento de encargos ou taxas de serviço correspondentes à manutenção ou gestão normal de fundos ou recursos económicos congelados; d) São necessários para cobrir despesas extraordinárias, desde que a autoridade competente pertinente tenha notificado às autoridades competentes dos outros Estados-Membros e à Comissão, pelo menos duas semanas antes da autorização, os motivos por que considera que deve ser concedida uma autorização específica; ou e) Devem ser creditados ou debitados numa conta de uma missão diplomática ou consular ou de uma organização internacional que beneficie de imunidades em conformidade com o direito internacional, desde que esses pagamentos se destinem a ser utilizados para fins oficiais da missão diplomática ou consular ou da organização internacional. O Estado-Membro em causa informa os outros Estados-Membros e a Comissão das autorizações concedidas ao abrigo do presente número" (disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999).

utilização dos seus recursos econômicos ou na disponibilização de fundos ou recursos econômicos às pessoas constantes da lista.

Segundo o Regulamento, os operadores da UE devem cumprir a obrigação de congelar todos os ativos (fundos e recursos econômicos) das pessoas constantes da lista (Anexo I), bem como assegurar que não sejam disponibilizados fundos ou recursos econômicos às pessoas constantes da lista.

Ou seja, quanto ao congelamento de fundos, os operadores da UE devem evitar qualquer manipulação de fundos que resulte em qualquer alteração das suas características a fim de permitir a sua utilização por qualquer pessoa. Isto significa, por exemplo, que um banco da UE que detenha as contas de uma pessoa que conste na lista deve impedir transferências suscetíveis de alterar a localização dos fundos congelados para outro destino, bem como que um cidadão da UE que detenha ações num fundo de investimento em nome de uma pessoa constante da lista deve impedir quaisquer modificações suscetíveis de alterar a efetiva propriedade das ações em favor da pessoa[196].

No tocante ao congelamento de recursos econômicos, os operadores da UE devem impedir a utilização desses recursos para a obtenção de fundos, bens ou serviços sob qualquer forma. Por exemplo, um aeroporto da UE não deve permitir que o avião de uma pessoa constante da lista de sanções efetue voos e que uma agência imobiliária da UE, que gere os bens de uma pessoa constante da lista, não deve permitir a sua locação, assim, a imobiliária europeia que administra os imóveis de uma pessoa listada não deve permitir o aluguel desse imóvel.

Vale observar que a proibição não diz respeito a recursos que sejam apenas para uso ou consumo pessoal e essenciais, como a eletricidade ou os produtos alimentares[197].

Importante frisar que o congelamento de ativos não se confunde com o confisco, uma vez que não afeta a propriedade dos fundos ou dos recursos econômicos.

Já a proibição de disponibilização de fundos e recursos econômicos consiste na proibição de operadores da UE colocar, direta ou indiretamente, quaisquer fundos ou recursos econômicos à disposição das pessoas constantes da lista (Anexo I), por doação, venda, permuta

[196] UE. COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão: nota de orientação da Comissão sobre a aplicação de determinadas disposições do Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho. 2020, p. 3. Disponível em: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)9432&lang=pt.
[197] UE. COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão: nota de orientação da Comissão sobre a aplicação de determinadas disposições do Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho. 2020, p. 3Disponível em: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)9432&lang=pt.

ou qualquer outro meio, incluindo a devolução dos próprios recursos da pessoa constante da lista.

Dessa forma, uma empresa da UE estará proibida de vender, fornecer produtos ou prestar serviços a uma pessoa constante da lista, mesmo que haja contraprestação pecuniária adequada. Da mesma forma, um cidadão do bloco europeu não está autorizado a trabalhar para uma empresa constante da lista. Inclusive, um cidadão de um país terceiro não está autorizado a efetuar donativos, a partir do território de um Estado-membro da UE, em favor de uma pessoa constante da lista de sancionados.

Assim, a pessoa sujeita à sanção financeira não pode receber ou se beneficiar de qualquer benefício econômico de bens ou recursos que estejam ligados à UE.

Nesse contexto, vale observar que as sanções impostas pela UE no âmbito deste regime criam obrigações jurídicas para todos os operadores da UE, bem como para todas as atividades realizadas na UE.

Dessa forma, os operadores da UE devem fornecer às autoridades nacionais competentes e à Comissão todas as informações capazes de facilitar o cumprimento do Regulamento, que consistem em informações sobre eventuais contas congeladas, especificando o titular da conta, número da conta, o valor dos fundos congelados e as transferências recebidas; informar tentativas por parte de clientes ou outras pessoas de contornar o Regulamento; informar sobre a propriedade ou controle de uma entidade não constante da lista por uma pessoa constante da lista, dentre outras informações que sejam necessárias, além disso, os operadores da UE devem cooperar com as autoridades nacionais competentes no acompanhamento do cumprimento das medidas (artigo 9 do Regulamento[198]).

Vale mencionar que as sanções impostas pela UE no âmbito deste novo regime têm por objetivo produzir efeitos em Estados terceiros devido à pressão exercida sobre as pessoas constantes da lista. Contudo, não se aplicam sanções extra territorialmente, ou seja, o novo

[198] Regulamento (UE) 2020/1998: "Artigo 9º. 1. Sem prejuízo das regras aplicáveis em matéria de comunicação de informações, confidencialidade e sigilo profissional, as pessoas singulares e coletivas, as entidades e os organismos devem: a) Comunicar imediatamente todas as informações que possam facilitar o cumprimento do presente regulamento, nomeadamente os dados relativos às contas e montantes congelados nos termos do artigo 3º, nº 1, às autoridades competentes dos Estados-Membros em que residem ou estão estabelecidos, e transmitir tais informações, diretamente ou através dos Estados-Membros, à Comissão; e b) Colaborar com as autoridades competentes na verificação das informações a que se refere a alínea a). 2. As informações adicionais recebidas diretamente pela Comissão devem ser colocadas à disposição dos Estados- -Membros. 3. As informações comunicadas ou recebidas ao abrigo do presente artigo só podem ser utilizadas para os fins para os quais foram comunicadas ou recebidas" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1998).

regime não cria obrigações para operadores de países terceiros, exceto se as suas atividades forem realizadas, mesmo que parcialmente, na UE.

Assim, importante observar a jurisdição das medidas restritivas, uma vez que segundo o artigo 19 do Regulamento[199], é aplicável no território da União, incluindo o seu espaço aéreo; a bordo de qualquer aeronave ou navio sob jurisdição de um Estado-membro; a todos os cidadãos de um Estado-membro, dentro ou fora do território da UE; a todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos, dentro ou fora do território da UE, registados ou constituídos nos termos do direito de um Estado-membro; e a todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos relativamente a qualquer atividade econômica exercida, total ou parcialmente, na UE.

Frise-se que apenas as pessoas enumeradas no Anexo I do Regulamento são diretamente visadas pelas sanções da UE, devendo ser congelados todos os fundos e recursos econômicos que sejam de propriedade (quando a pessoa possuir mais de 50% dos direitos de propriedade ou possuir participação maioritária) ou controladas por essas pessoas. Exemplificando tal previsão, a nota de orientação da Comissão sobre a aplicação de determinadas disposições do Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho estabelece que

> Se, por exemplo, a entidade X for detida ou controlada por uma pessoa constante da lista, pode presumir-se que esse controlo abrange todos os ativos detidos nominalmente pela entidade X. Por conseguinte, os operadores da UE devem congelar todos os fundos e recursos económicos da entidade X, nos termos do artigo 3º, nº 1, do Regulamento. A entidade X pode obter o levantamento do congelamento de alguns ou de todos os seus ativos, demonstrando que estes não são efetivamente controlados pela pessoa constante da lista.
> Se a entidade X for detida ou controlada pela pessoa constante da lista, os operadores da UE estão, além disso, proibidos de colocar à disposição da entidade X quaisquer fundos ou recursos económicos; isso seria considerado como colocá-los indiretamente à disposição da pessoa constante da lista e violaria o disposto no artigo 3º, nº 2, do Regulamento, salvo se puder ser razoavelmente determinado, caso a caso, com base numa abordagem baseada nos riscos, tendo em conta todas as circunstâncias relevantes, que os fundos ou recursos económicos não serão utilizados pela pessoa constante da lista ou em seu benefício.

[199] Regulamento (UE) 2020/1998: "Artigo 19º. O presente regulamento aplica-se: a) No território da União, incluindo o seu espaço aéreo; b) A bordo de qualquer aeronave ou navio sob jurisdição de um Estado-Membro; c) A todas as pessoas singulares, nacionais de um Estado-Membro, dentro ou fora do território da União; d) A todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos, dentro ou fora do território da União, registados ou constituídos nos termos do direito de um Estado-Membro; e) A todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos relativamente a qualquer atividade económica exercida, total ou parcialmente, na União" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1998).

O Regulamento, nos artigos 4º a 7º[200], e a Decisão, nos artigos 3º e 4º[201], preveem exceções às sanções financeiras, que geralmente assumem a forma de derrogações ou isenções.

[200] Regulamento (UE) 2020/1998: "Artigo 4º. 1. Em derrogação do artigo 3º, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem autorizar o desbloqueamento de determinados fundos ou recursos económicos congelados, ou a disponibilização de determinados fundos ou recursos económicos, nas condições que considerem adequadas, após terem determinado que os fundos ou recursos económicos em questão: a) São necessários para satisfazer as necessidades básicas das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo I e dos familiares dependentes das pessoas singulares em causa, incluindo os pagamentos de géneros alimentícios, rendas ou empréstimos hipotecários, medicamentos e tratamentos médicos, impostos, apólices de seguro e serviços públicos; b) Se destinam exclusivamente ao pagamento de honorários profissionais razoáveis ou ao reembolso de despesas associadas à prestação de serviços jurídicos; c) Se destinam exclusivamente ao pagamento de encargos ou taxas de serviço correspondentes à manutenção ou gestão normal de fundos ou recursos económicos congelados; d) São necessários para cobrir despesas extraordinárias, desde que a autoridade competente pertinente tenha notificado os motivos por que considera que deve ser concedida uma autorização específica às autoridades competentes dos outros Estados-Membros e à Comissão, pelo menos duas semanas antes da autorização; ou e) Devem ser creditados ou debitados numa conta de uma missão diplomática ou consular ou de uma organização internacional que beneficie de imunidades em conformidade com o direito internacional, desde que esses pagamentos se destinem a ser utilizados para fins oficiais da missão diplomática ou consular ou da organização internacional. 2. O Estado-Membro em causa informa os restantes Estados-Membros e a Comissão das autorizações concedidas ao abrigo do nº 1 no prazo de duas semanas a contar da concessão da autorização.
Artigo 5º. 1. Em derrogação do disposto no artigo 3º , as autoridades competentes dos Estados-Membros podem autorizar, nas condições que considerem adequadas, o desbloqueamento de certos fundos ou recursos económicos congelados, ou a disponibilização de certos fundos ou recursos económicos, depois de terem determinado que a provisão de tais fundos ou recursos económicos é necessária para fins humanitários como a prestação ou facilitação da prestação de assistência, incluindo artigos médicos, alimentos ou a transferência de trabalhadores humanitários e assistência relacionada ou para operações de evacuação. 2. O Estado-Membro em causa informa os restantes Estados-Membros e a Comissão das autorizações concedidas ao abrigo do nº 1 no prazo de quatro semanas a contar da concessão da autorização.
Artigo 6º. 1. Em derrogação do artigo 3º , nº 1, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem autorizar o desbloqueamento de determinados fundos ou recursos económicos congelados se estiverem preenchidas as seguintes condições: a) Os fundos ou recursos económicos foram objeto de uma decisão arbitral proferida antes da data em que a pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo referido no artigo 3.o foi incluído na lista do anexo I, ou de uma decisão judicial ou administrativa proferida na União, ou de uma decisão judicial executória no Estado-Membro em causa, antes ou após essa data; b) Os fundos ou recursos económicos serão exclusivamente utilizados para satisfazer créditos garantidos por tal decisão ou por ela reconhecidos como válidos, nos limites fixados pelas disposições legislativas e regulamentares que regem os direitos dos titulares desses créditos; c) A decisão não ser em benefício de uma das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo I; e d) O reconhecimento da decisão não ser contrário à ordem pública no Estado-Membro em causa. 2. O Estado-Membro em causa informa os restantes Estados-Membros e a Comissão das autorizações concedidas ao abrigo do nº 1 no prazo de duas semanas a contar da concessão da autorização.
Artigo 7º. 1. Em derrogação do disposto no artigo 3º, nº 1, nos casos em que uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo constante da lista do anexo I deva proceder a um pagamento por força de um contrato ou acordo celebrado ou de uma obrigação contraída por essa pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo antes da data da sua inclusão no anexo I, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem autorizar, nas condições que considerarem adequadas, o desbloqueamento de determinados fundos ou recursos económicos congelados, desde que a autoridade competente em causa tenha determinado que: a) Os fundos ou recursos económicos serão utilizados para um pagamento a efetuar por uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo constante da lista do anexo I; e b) O pagamento não é contrário ao artigo 3.o , nº 2. 2. O Estado-Membro em causa informa os restantes Estados-Membros e a Comissão das autorizações concedidas ao abrigo do nº 1 no prazo de duas semanas a contar da concessão da autorização". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1998).

[201] Decisão (PESC) 2020/1999: "Artigo 3º. (...) 3. Em derrogação dos n.º 1 e 2, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem autorizar o desbloqueamento de determinados fundos ou recursos económicos congelados, ou a disponibilização de determinados fundos ou recursos económicos, nas condições que considerem adequadas, após terem determinado que os fundos ou recursos económicos em questão: a) São necessários para

As derrogações significam que uma ação limitada (proibida) só pode ser executada depois de as autoridades nacionais competentes terem concedido uma autorização. Já as isenções significam que uma restrição não se aplica quando o objeto da ação coincide com o âmbito da isenção, consequentemente, as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação da isenção podem realizar imediatamente a ação em causa[202].

---

satisfazer necessidades básicas das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo e dos membros da família dependentes das pessoas singulares em causa, incluindo os pagamentos de géneros alimentícios, rendas ou empréstimos hipotecários, medicamentos e tratamentos médicos, impostos, apólices de seguro e serviços públicos; b) Se destinam exclusivamente ao pagamento de honorários profissionais razoáveis ou ao reembolso de despesas associadas à prestação de serviços jurídicos; c) Se destinam exclusivamente ao pagamento de encargos ou taxas de serviço correspondentes à manutenção ou gestão normal de fundos ou recursos económicos congelados; d) São necessários para cobrir despesas extraordinárias, desde que a autoridade competente pertinente tenha notificado às autoridades competentes dos outros Estados-Membros e à Comissão, pelo menos duas semanas antes da autorização, os motivos por que considera que deve ser concedida uma autorização específica; ou e) Devem ser creditados ou debitados numa conta de uma missão diplomática ou consular ou de uma organização internacional que beneficie de imunidades em conformidade com o direito internacional, desde que esses pagamentos se destinem a ser utilizados para fins oficiais da missão diplomática ou consular ou da organização internacional. O Estado-Membro em causa informa os outros Estados-Membros e a Comissão das autorizações concedidas ao abrigo do presente número. 4. Em derrogação do nº 1, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem autorizar o desbloqueamento de determinados fundos ou recursos económicos congelados, desde que estejam preenchidas as seguintes condições: a) Os fundos ou recursos económicos foram objeto de uma decisão arbitral proferida antes da data em que a pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo referido no nº 1 foi incluído na lista constante do anexo, ou de uma decisão judicial ou administrativa proferida na União, ou de uma decisão judicial executória no Estado-Membro em causa, antes ou após essa data; b) Os fundos ou recursos económicos serão exclusivamente utilizados para satisfazer créditos garantidos por tal decisão ou por ela reconhecidos como válidos, nos limites fixados pelas disposições legislativas e regulamentares que regem os direitos dos titulares desses créditos; c) O beneficiário da decisão não é uma das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos incluídos na lista constante do anexo; e d) O reconhecimento da decisão não é contrário à ordem pública no Estado-Membro em causa. O Estado-Membro em causa informa os outros Estados-Membros e a Comissão das autorizações concedidas ao abrigo do presente número. 5. O n.o 1 não impede que as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos incluídos na lista constante do anexo efetuem pagamentos devidos por força de contratos ou acordos celebrados antes da data em que nela foram incluídos, ou por força de obrigações decorrentes desses contratos ou acordos, desde que o Estado-Membro em causa tenha determinado que o pagamento não é recebido, direta ou indiretamente, por uma das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos referidos no nº 1. 6. O nº 2 não é aplicável ao crédito em contas congeladas de: a) Juros ou outros rendimentos a título dessas contas; b) Pagamentos devidos nos termos de contratos ou acordos celebrados ou de obrigações contraídas antes da data em que essas contas tenham ficado sujeitas às medidas previstas nos nº 1 e 2; ou c) Pagamentos devidos por força de decisões judiciais, administrativas ou arbitrais proferidas na União ou executórias no Estado-Membro em causa, desde que os referidos juros, outros rendimentos e pagamentos continuem sujeitos às medidas previstas no nº 1.
Artigo 4º. 1. Em derrogação do disposto no artigo 3º , nº 1 e 2, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem autorizar, nas condições que considerem adequadas, o desbloqueamento de certos fundos ou recursos económicos congelados, ou a disponibilização de certos fundos ou recursos económicos, depois de terem determinado que a colocação à disposição de tais fundos ou recursos económicos é necessária para fins humanitários, como a prestação ou facilitação da prestação de assistência, incluindo artigos médicos, alimentos ou a transferência de trabalhadores humanitários e assistência conexa, ou para operações de evacuação. 2. O Estado-Membro em causa informa os outros Estados-Membros e a Comissão de qualquer autorização concedida ao abrigo do presente artigo, no prazo de quatro semanas após a concessão da autorização". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999).

[202] UE. COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão: nota de orientação da Comissão sobre a aplicação de determinadas disposições do Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho. 2020, p. 3. Disponível em: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)9432&lang=pt.

Assim, as derrogações previstas no novo regime permitem o desbloqueamento de fundos ou recursos econômicos congelados e/ou a disponibilização de fundos ou recursos econômicos a pessoas constantes da lista (Anexo I), todavia, tal exceção está condicionada à autorização prévia das autoridades nacionais competentes, e só poderá ser concedida em algumas situações específicas, como, por exemplo, para atender necessidades básicas e para prestação de ajuda humanitária, tendo em vista que o espírito do novo regime global não é promover privações que atentem a dignidade humana. Daí a importância dessas previsões, no sentido de se evitar que o novo regime acabe incorrendo em práticas que possam ser identificadas como violações ou ameaças à dignidade humana por privações de certas dimensões fundamentais da existência humana.

Assim, a exceção para atender necessidades básicas se refere a situações em que o desbloqueamento ou a disponibilização de fundos ou recursos econômicos é necessário para satisfazer as necessidades básicas de uma pessoa constante da lista e de seus familiares dependentes, incluindo, por exemplo, alimentação, medicamentos e tratamentos médicos, aluguel ou hipoteca, impostos, apólices de seguro e serviço de utilidade pública, dentre outros, conforme estabelecido no artigo 4º do Regulamento e artigo 3.3 da Decisão.

A exceção para prestação de ajuda humanitária, prevista no artigo 5º do Regulamento e no artigo 4º da Decisão, abre as portas para que as autoridades competentes dos Estados-membros (elencadas no Anexo II do Regulamento) possam desbloquear ou disponibilizar fundos ou recursos econômicos quando necessários para fins humanitários, como para prestação ou facilitação da prestação de assistência, incluindo suprimentos médicos e alimentares, transferência de trabalhadores humanitários ou para operações de evacuação, eliminando e minimizando os potenciais obstáculos à prestação de ajuda humanitária. Tal exceção mostra-se relevante, pois as sanções do novo regime não se destinam a impedir ajuda humanitária.

Quanto às obrigações dos operadores da UE no cumprimento das sanções financeiras, o Regulamento ainda prevê a obrigação de não evasão, que consiste na proibição de os operadores participarem, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objeto ou efeito seja contornar as sanções (artigo 10 do Regulamento[203]), como, por exemplo,

[203] Regulamento (UE) 2020/1998: "Artigo 10. É proibido participar, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objeto ou efeito seja contornar as medidas referidas no artigo 3º". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1998).

operar como uma empresa de fachada para uma pessoa ou entidade constante da lista ou realizar transações na UE sob a direção de uma pessoa listada.

A outra modalidade de medida restritiva prevista no novo regime europeu consubstancia-se na restrição ou proibição de circulação, prevista no artigo 2º da Decisão (PESC) 2020/1999[204], que estabelece que os Estados-membros adotem medidas necessárias para impedir a entrada ou o trânsito, nos seus territórios, de pessoas responsáveis pelas violações ou abusos aos direitos humanos sancionados nesse regime. Tal modalidade consiste, em síntese, na proibição viagens ou de concessão de vistos, de modo a impedir pessoas físicas de entrar ou circular na UE.

Também foram previstas exceções a essa medida restritiva nos itens 3, 4, 6 e 7 do artigo 2º da Decisão:

> 3. O nº 1 não prejudica os casos em que um Estado-Membro esteja vinculado por uma obrigação de direito internacional, a saber:
>
> a) Enquanto país anfitrião de uma organização intergovernamental internacional;
>
> b) Enquanto país anfitrião de uma conferência internacional organizada pelas Nações Unidas ou sob os seus auspícios;
>
> c) Nos termos de um acordo multilateral que confira privilégios e imunidades; ou
>
> d) Nos termos do Tratado de Latrão, de 1929, celebrado entre a Santa Sé (Estado da Cidade do Vaticano) e a Itália.
>
> 4. Considera-se que o nº 3 se aplica também nos casos em que um Estado-Membro seja o país anfitrião da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE).
>
> (...)
>
> 6. Os Estados-Membros podem conceder isenções às medidas impostas por força do nº 1 sempre que a viagem se justifique por razões humanitárias urgentes ou para efeitos de participação em reuniões intergovernamentais ou reuniões promovidas ou organizadas pela União, ou organizadas por um Estado-Membro que exerça a presidência da OSCE, em que se desenvolva um diálogo político que promova diretamente os objetivos estratégicos das medidas restritivas, incluindo pôr termo a violações e atropelos graves dos direitos humanos e promover os direitos humanos.
>
> 7. Os Estados-Membros podem também conceder isenções às medidas impostas por força do nº 1, caso a entrada ou o trânsito se justifiquem para efeitos de processo judicial.

[204] Decisão (PESC) 2020/1999: "Artigo 2º. 1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para prevenir a entrada ou o trânsito no seu território de: a) Pessoas singulares responsáveis pelos atos previstos no artigo 1º , nº 1; b) Pessoas singulares que prestem apoio financeiro, técnico ou material, ou estejam de qualquer outro modo envolvidas nos atos previstos no artigo 1º, nº 1, nomeadamente planeando, dirigindo, ordenando, prestando assistência, preparando, facilitando ou incitando à prática desses atos; c) Pessoas singulares associadas às pessoas abrangidas pelas alíneas a) e b); cujos nomes figuram na lista constante do anexo. 2. O nº 1 não obriga os Estados-Membros a recusar a entrada no seu território aos seus próprios nacionais" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999).

Frise-se que, como os Estados podem emitir vistos a seu critério, as proibições de vistos não podem ser contestadas perante o Tribunal de Justiça da UE[205] (PAVLIDIS, 2023, p. 9).

Por fim, reflete Sergio Nieves Oria que com a imposição dessas sanções a UE pretende provocar alterações na situação de um país terceiro onde se verificam graves violações e abusos dos direitos humanos, por meio de pressão e constrangimento das pessoas que constam da lista e que estão ligadas a esses países[206] (ORIA, 2021, p. 45-46).

Nesse sentido, observam Victoria Kerr e James Patrick Sexton que a maioria das sanções globais impostas pela UE tem como objetivo principal atingir aqueles que estão no comando ou envolvidos na aplicação de regimes repressivos em andamento, que reprimem manifestantes pacíficos, dissidentes políticos, ativistas de direitos humanos e jornalistas. Contudo, a maioria das sanções até então impostas foram dirigidas a funcionários estatais de nível médio a alto (por exemplo, russos envolvidos na detenção de Alexei Navalny e o Ministro da Segurança do Estado da República Popular Democrática da Coreia), comandantes militares (por exemplo, o Gabinete de Segurança Nacional do Governo da Eritreia), líderes de órgãos de inteligência (por exemplo, o Comandante da Unidade Especial de Resposta Rápida Terek), e também a atores não estatais (como, por exemplo, membros de alto escalão da Milícia Kaniyat e a própria milícia, e comandantes e mercenários da Grupo Wagner e o próprio grupo)[207]. Percebe-se que o regime tem como alvo indivíduos operando na Europa, Ásia e África, mas

[205] Segundo o autor: "*One option for an EU Global Magnitsky Act is to resort solely to visa bans and forego asset freezes; this mitigates the risk of litigation by designees, as visas are issued at the issuing state's discretion and cannot be challenged before the European Court of Justice, which is always a lengthy procedure*" (PAVLIDIS, 2023, p. 9).

[206] Segundo o autor: "*Lo que la UE pretende conseguir con estas sanciones es provocar cambios en la situación de un tercer país en el que se están viviendo abusos y violaciones graves de derechos humanos, a través de la presión y constreñimiento de las personas que se incluyen en la lista y que está vinculados a esos países. En este sentido, hay que recordar que las sanciones no se aplican extraterritorialmente, es decir, no se crean obligaciones para operadores de países no pertenecientes a la UE, salvo que desarrollen sus actividades, al menos, parcialmente en la Unión*" (ORIA, 2021, p. 45-46).

[207] Segundo os autores: "*The EU's Magnitsky sanctions target individuals operating in Europe, Asia and Africa, but no individuals or entities from the Americas have so far been sanctioned. The human rights violations targeted at present appear to be reflective of 'serious human rights violations or abuses' as defined in the EU's regime as torture, and other cruel, inhuman or degrading treatment, slavery, extrajudicial, summary or arbitrary executions and killings, enforced disappearance of persons and arbitrary arrests or detentions. The majority of the sanctions have been imposed on mid to high level state officials, military commanders, and leaders of intelligence bodies; however, sanctions have also been imposed on NSAs. Interestingly, nobody alleged to have had involvement in the deaths of Sergei Magnitsky or Jamal Khashoggi has been sanctioned. The majority of the Global Magnitsky sanctions by the US, UK and EU have at their core the aim of targeting those at the helm of or involved in the enforcement of ongoing repressive regimes suppressing peaceful protesters, political dissidents, human rights activists and journalists*" (KERR; SEXTON, 2022, p. 8).

nenhum indivíduo ou entidade das Américas foi sancionado até agora (KERR; SEXTON, 2022, p. 8).

3.2.2.4 O procedimento para adoção das medidas restritivas no novo regime global

A responsabilidade pela elaboração e alteração da lista de indivíduos designados cabe ao Conselho Europeu, órgão composto pelos chefes de Estado ou de Governo de todos os Estados-membros da UE e dois executivos da UE (Presidente do Conselho Europeu e Presidente da Comissão Europeia).

Percebe-se que, cabendo a decisão de listagem ao Conselho, compreenderá, pois, uma decisão política, que deve seguir os objetivos da política externa e de segurança comum, enunciados no artigo 21 do TUE[208] e os documentos de orientação sobre medidas.

[208] Tratado da União Europeia: "Capítulo 1: Disposições gerais relativas à ação externa da União: Artigo 21. 1. A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo. Promove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas. 2. A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de: a) Salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade; b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional; c) Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Ata Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas; d) Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza; e) Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional; f) Contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável; g) Prestar assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana; e h) Promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial. 3. A União respeita os princípios e prossegue os objetivos enunciados nos nº 1 e 2 no contexto da elaboração e execução da sua ação externa nos diferentes domínios abrangidos pelo presente título e pela Parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como das suas outras políticas nos seus aspetos externos. A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas. O Conselho e a Comissão, assistidos pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, asseguram essa coerência e cooperam para o efeito" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF).

De acordo com o artigo 5.1 da Decisão (PESC) 2020/1999[209], as propostas de inclusão de indivíduos na lista podem ser feitas pelos Estados-membros da UE ou pelo Alto Representante da UE.

A proposta do Estado-membro ou do Alto Representante deve ser apresentada por meio do sistema COREU (CORrespondência EUropeia), que é uma rede de comunicação entre todos os Estados-membros da UE, o Conselho, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a Comissão Europeia, que ao fornecer um fluxo regular de informação, facilita a cooperação em assuntos de política externa e de segurança comum da UE, bem como a sua aplicação, permitindo que o bloco europeu reaja rapidamente, mediante a aprovação de uma posição da UE sobre assuntos relacionados com a política externa e de segurança comum (PESC), através de um procedimento de consentimento tácito, de acordo com o artigo 12 do Regulamento Interno do Conselho[210].

Apresentada a proposta através do COREU, esta será discutida no grupo regional competente, com a participação do SEAE e os peritos da Comissão em matéria de sanções, juntamente com o Serviço Jurídico do Conselho, e outros intervenientes podem ser convidados para essas discussões, a fim de melhorar a compreensão da pertinência das medidas em questão. Todos os aspectos serão discutidos no Grupo de Conselheiros de Relações Externas (RELEX), que analisará a proposta de sanção, juntamente com o SEAE e a Comissão, antes da adoção da Decisão PESC pelo Conselho que deverá ser tomada por unanimidade, cujas deliberações serão confidenciais[211] (PÉREZ, 2022b, p. 263).

Percebe-se que as decisões de listagem só se perfectibilizam com votação unânime de todos os membros do Conselho Europeu, que são aqueles que têm direito de voto.

---

[209] Decisão (PESC) 2020/1999: "Artigo 5º. 1. O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta de um Estado-Membro ou do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança («alto representante»), estabelece e altera a lista constante do anexo" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999).

[210] Regulamento Interno do Conselho. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/29825/qc0415692ptn.pdf.

[211] Segundo a autora: "*Thus, it is established that the proposal for inclusion must come from any Member State or from the European External Action Service33 and that, once notified through the COREU34 system, it will be discussed in the relevant regional group, with the participation of the EEAS and Commission's experts on sanctions, together with the Council's Legal Service, and other actors may be invited to such discussions in order to improve the understanding of the relevance of the measures in question. All aspects will be discussed in the Group of External Relations Counsellors who will examine the sanction proposal, together with the EEAS and the Commission, prior to the adoption of the CFSP Decision by the Council which will have to be taken unanimously, a circumstance deeply regretted by the European Parliament35 All deliberations will be confidential*" (PÉREZ, 2022b, p. 263).

Após a votação, o Conselho comunica as decisões à pessoa física ou jurídica, entidade ou organismo alvo, apresentando os motivos que fundamentaram a inclusão na lista. Tal comunicação pode ser realizada diretamente, caso o seu endereço seja conhecido, ou por meio da publicação de um aviso no Jornal Oficial da União Europeia[212], dando à pessoa-alvo a oportunidade de apresentar suas observações, requerendo a revisão das medidas ou impugnando-as perante o Tribunal de Justiça da UE (TJUE), a partir das quais poderá haver reapreciação da decisão pelo Conselho (artigos 5.2 e 5.3 da Decisão (PESC) 2020/1999[213] e artigo 14 do Regulamento (UE) 2020/1998[214]).

Ademais, os nomes e as informações de identificação das pessoas constantes da lista deverão constar no mapa de sanções da UE[215], livremente acessíveis na internet.

Vale destacar a possibilidade de o destinatário da medida restritiva requerer a anulação da decisão no Tribunal de Justiça da UE (TJUE), mas, devido ao próprio procedimento de tramitação[216] dos processos perante o TJUE, após a notificação da parte contrária, esta dispõe

---

[212] O Jornal Oficial da União Europeia (*OJEU - Official Journal of the European Union*) substituiu o anterior Jornal Oficial da Comunidade Europeia (OJEC) com a criação da União Europeia. Publicado em 22 idiomas oficiais dos Estados-membros, todos os dias úteis desde que o Tratado de Nice entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2003. (Disponível em: https://www.ojeu.eu/whatistheojeu.aspx).

[213] Decisão (PESC) 2020/1999: "Artigo 5º. (...) 2. O Conselho comunica as decisões referidas no nº 1, incluindo os motivos que fundamentam a inclusão na lista, à pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo em causa, quer diretamente, se o seu endereço for conhecido, quer através da publicação de um aviso, dando a essa pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo a oportunidade de apresentar as suas observações. 3. Caso sejam apresentadas observações ou novos elementos de prova substanciais, o Conselho reaprecia as decisões referidas no nº 1 e informa em conformidade a pessoa singular ou coletiva, a entidade ou o organismo em causa" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999).

[214] Regulamento (UE) 2020/1998: "Artigo 14º. 1. Caso o Conselho decida impor as medidas referidas no artigo 3.o a uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo, altera o anexo I em conformidade. 2. O Conselho comunica a decisão referida no nº 1, incluindo os motivos que fundamentam a inclusão na lista, à pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo em causa, quer diretamente, se o seu endereço for conhecido, quer através da publicação de um aviso, dando a essa pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo a oportunidade de apresentar as suas observações. 3. Caso sejam apresentadas observações ou novos elementos de prova substanciais, o Conselho reaprecia a decisão referida no nº 1 e informa em conformidade a pessoa singular ou coletiva, a entidade ou o organismo em causa. 4. A lista constante do anexo I é revista a intervalos regulares e pelo menos de 12 em 12 meses. 5. A Comissão fica habilitada a alterar o anexo II com base em informações transmitidas pelos Estados-Membros" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1998).

[215] Mapa de sanções da UE (*EU sanctions map*): Disponível em: https://www.sanctionsmap.eu/#/main.

[216] Sobre a Tramitação dos processos no TJUE: "o Tribunal Geral dispõe do seu próprio Regulamento de Processo. Em princípio, o processo inclui uma fase escrita e uma fase oral. O processo é iniciado por uma petição escrita de um advogado ou agente e dirigida à Secretaria. Os pontos essenciais da ação ou recurso são objeto de uma comunicação, em todas as línguas oficiais, publicada no Jornal Oficial da União Europeia. O secretário notifica a petição à parte contrária, que dispõe de um prazo de dois meses para apresentar uma contestação. Nas ações e recursos diretos, o demandante tem, em princípio, a faculdade de apresentar uma réplica, dentro de um prazo que lhe é fixado, à qual o demandado pode responder através de uma tréplica. Qualquer pessoa que demonstre ter interesse na resolução de um litígio submetido ao Tribunal Geral assim como os Estados-Membros e as instituições da União podem intervir no processo. O interveniente apresenta alegações de intervenção, nas quais expõe as razões por que entende que os pedidos de uma das partes deveriam ser deferidos ou indeferidos, alegações essas a que as partes podem, em seguida, responder. Durante a eventual fase oral do processo, realiza-se uma audiência

de um prazo de dois meses para apresentar uma contestação, de modo que os processos poderão então ficar sujeitos a esse prazo de dois meses. Ademais, tendo em vista a aplicação da medida em cada Estado-membro, a resposta pode ser individualizada, caso a pessoa assim deseje, mas isso poderia ser mais oneroso e quiçá até mesmo lesivo aos seus direitos de defesa e contraditório.

Assevera David Hamer que a lista de indivíduos designados é revisada para fins de possíveis remoções por meio de um dos três gatilhos: uma pessoa listada fornece ao Conselho observações sobre sua listagem; o Conselho recebe novas evidências substanciais sobre uma listagem; ou a partir da revisão periódica do Conselho ocorrendo pelo menos anualmente[217] (HAMER, 2021, p. 1010).

A esse respeito, analisa Maria Torres Pérez que, para a modificação das medidas (além de possíveis correções por erros na identificação dos sujeitos) todos os participantes serão novamente consultados, sendo feita uma revisão periódica para avaliar seu ajuste ou possível evolução. Os pedidos de supressão da medida são dirigidos ao Secretariado-Geral do Conselho[218], que os transmitirá ao Conselho da União Europeia, ao grupo regional competente, ao Serviço Jurídico do Conselho e ao Grupo de Conselheiros para as Relações Externas para discussão[219].

Os autores visados pelas medidas restritivas constarão do Anexo I do Regulamento e da Decisão.

---

pública. Nesta audiência, os juízes podem fazer perguntas aos representantes das partes. O juiz-relator resume, num relatório para audiência sucinto, os factos alegados, a argumentação de cada parte e, sendo caso disso, dos intervenientes. Este documento é facultado ao público na língua do processo. Seguidamente, os juízes deliberam com base no projeto de acórdão elaborado pelo juiz relator, e o acórdão é proferido em audiência pública. O processo no Tribunal Geral não está sujeito a custas. Em contrapartida, as despesas do advogado autorizado a exercer advocacia nos tribunais de um Estado-Membro, que deve obrigatoriamente representar as partes, não são suportadas pelo Tribunal Geral. No entanto, qualquer pessoa que não tenha possibilidade de suportar as despesas da instância pode pedir assistência judiciária". (Disponível em: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/pt/).

[217] Segundo o autor: "*The list of designated individuals is reviewed for the purposes of possible removals through one of three triggers: a listed person provides the Council with observations on their listing, the Council receives substantial new evidence regarding a listing, or under the Council's periodic review occurring at least annually*" (HAMER, 2021, p. 1010).

[218] O Secretariado-Geral do Conselho (SGC) presta assistência ao Conselho Europeu e ao Conselho da União Europeia (incluindo as suas Presidências, o Comitê de Representantes Permanentes - Coreper e os restantes comitês e grupos de trabalho do Conselho). O SGC contribui para organizar e assegurar a coerência dos trabalhos do Conselho e do Conselho Europeu (Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/general-secretariat/).

[219] Segundo a autora: "*For the modification of the measures (beyond possible corrections due to errors in the identification of the subjects), all participants will be consulted again, and a periodic review will be carried out to assess their adjustment or possible evolution. Requests for deletion shall be addressed to the General Secretariat of the Council, which shall forward them to the Council of the European Union, the relevant regional group, the Council's Legal Service, and the Group of Councilors on External Relations for discussion*" (PÉREZ, 2022b, p. 263).

Pelo quadro exposto, observa-se que a medida restritiva somente é comunicada ao diretamente lesado após a sua adoção. Tal situação demonstra uma problemática relativa à observância do direito de contraditório e ampla defesa e julgamento justo, que, inclusive, é o argumento de diversos recursos interpostos perante o TJUE no contexto de outros regimes de sanções e também deste novo regime global em matéria de direitos humanos.

Exclusivamente em relação a este novo regime global, até a data de realização desta pesquisa, havia apenas uma decisão do TJUE publicada, referente ao processo proposto por Yevgeniy Viktorovich Prigozhin *versus* Conselho (Processo T-75/22 – Prigozhin/Conselho), pelo qual requeria a anulação da Decisão (PESC) 2021/2197 do Conselho, de 13 de dezembro de 2021, que alterou a Decisão (PESC) 2020/1999, incluindo-o na lista de sancionados ao argumento de que o Grupo Wagner (também conhecido por *Vagner Group*), uma entidade militar privada não constituída em sociedade com sede na Rússia, criada em 2014 como sucessora do Corpo Slavonic, era liderado por Dimitriy Utkin (também incluído na lista, porém não recorreu da decisão) e financiado por Yevgeny Prigozhin, sendo responsável por graves violações dos direitos humanos, que incluem tortura e execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, na Ucrânia, Síria, Líbia, República Centro-Africana, Sudão e Moçambique[220].

No recurso[221], interposto em 11 de fevereiro de 2022, o sancionado invocou quatro fundamentos: (a) violação do dever de fundamentação, sustentando que o Conselho não respeitou o dever de fundamentação dos atos recorridos, por não ter apresentado nenhum elemento preciso para justificar a menção do seu nome no corpo das decisões recorridas; (b) existência de desvio de poder, argumentando que, na falta de elementos que fundamentassem a sua descrição como financiador do Grupo Wagner, o Conselho poderia apenas designá-lo indiretamente na fundamentação da inclusão do Grupo Wagner; (c) erro manifesto de apreciação, sustentando que não era o financiador do Grupo Wagner e que não existia nenhum vínculo entre ele e essa entidade; e (d) violação dos direitos fundamentais, alegando que o Conselho, ao incluir o seu nome no corpo da fundamentação da inclusão do Grupo Wagner,

[220] Decisão (PESC) 2021/2197 do Conselho de 13 de dezembro de 2021 que altera a Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32021D2197.

[221] Recurso interposto em 11 de fevereiro de 2022 – Prigozhin/Conselho (Processo T-75/22). Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Decis%25C3%25A3o%2B%2528PESC%2529%2B2020%252F1999&docid=257365&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=24533822#ctx1.

violou os artigos 10° (liberdade de expressão), 6° (direito a um processo equitativo) e 13° (direito a um recurso efetivo) da Convenção Europeia dos Direitos Humanos[222].

Todavia, em despacho publicado em 7 de setembro de 2022, o Tribunal Geral julgou o recurso inadmissível, condenando o recorrente nas despesas do processo e mantendo-o na lista de sancionados[223].

Daí porque para o cumprimento do direito fundamental do devido processo de defesa e proteção judicial efetiva a comunicação/ notificação deve ser adequada, expondo as razões de uma designação; deve haver evidência suficiente e acesso à revisão por um tribunal imparcial[224] (CHACKO, 2019, p. 159). Por isso que o novo regime garante que o Conselho Europeu deve comunicar a lista e os fundamentos relevantes à pessoa designada e que a pessoa deve ter a oportunidade de responder.

Todavia, salta aos olhos o fato de nem o padrão de evidência exigido para o Conselho Europeu listar uma pessoa, nem o direito de revisão judicial para aquelas pessoas designadas, estar aparente no texto do Regulamento ou da Decisão. Isso, pois, quanto mais amplo for o critério de listagem de um regime, maior o grau de discricionariedade para as decisões do Conselho.

Vale lembrar que não há um critério específico de satisfação que o Conselho deva cumprir para justificar uma listagem, contudo, o Conselho deve se desincumbir do seu ônus da prova, demonstrando suficientemente provas específicas precisas e consistentes que demonstrem uma ligação suficiente entre a pessoa e o ato sancionado pelo regime, com fundamentos claros e relevantes, com altos indícios de evidência contextual que justifique a designação, de modo que, inclusive, haja a inversão do ônus da prova para o requerente que busca a anulação de sua listagem.

Quanto à apresentação das provas, o Conselho não pode alegar que as provas em causa provêm de fontes confidenciais para justificar que não podem ser divulgadas aos tribunais da

---

[222] Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf.

[223] Despacho do Tribunal Geral de 7 de setembro de 2022 – Prigozhin/Conselho (Processo T-75/22): Recurso de anulação – Política externa e de segurança comum – Medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos – Fundamentos que referem o nome do recorrente como sendo o financiador do grupo Wagner – Apreciações formuladas nos fundamentos – Atos não suscetíveis de recurso – Inadmissibilidade. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=267784&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=Decis%25C3%25A3o%2B%2528PESC%2529%2B2020%252F1999&doclang=PT&cid=24533822#ctx1. Acesso em: 25 jun. 2023.

[224] Segundo a autora: "*Due process in this context has been interpreted to include: adequate notification stating the reasons for a designation; sufficient evidence (without clear evidentiary standards); a hearing; and access to review by an impartial tribunal*" (CHACKO, 2019, p. 159).

UE, uma vez que o privilégio de segredos de Estado não pode ser aplicado em casos em que a informação já é de domínio público, dessa forma, devem ser compartilhados com o requerente em caso de contestação legal, isso, pois, não é só porque uma alegação foi feita publicamente, que significa que foi dada uma possibilidade justa de fornecer provas contrárias[225] (ECKES, 2020, p. 18-19).

Quanto às consequências dessa discricionariedade, observa Christina Eckes que

> *Generally speaking, it is fair to conclude from the case law of the CJEU that the broader the (de-)listing criteria the more discretion falls to the Council. This means that it is more difficult to successfully challenge an individual listing. This reduces the likelihood of successful legal challenges that may in turn undermine the legitimacy of the EU HRSR in the eyes of the public. Challenges against existing EU sanctions have become less successful. Less individual listings are annulled. The question is only whether this is the case because the listing process has become more robust or whether this is the case because the listing criteria have become much broader, including being associated with someone with power in the political regime of a third country.*[226] (ECKES, 2020, p. 13).

Em que pese tal ausência de critérios e ampla discricionariedade, é certo que a UE e os seus Estados-membros comprometem-se com a revisão judicial de suas decisões, nos termos

[225] Segundo a autora: "*The Council cannot rely on a claim that the evidence concerned comes from confidential sources in order to justify that it cannot be disclosed to the EU Courts. It is not entitled to hide behind the state secrecy laws of a Member State. (...) Open source materials cannot legally qualify as confidential materials. They must be shared with the applicant in case of a legal challenge. State secrets privilege cannot apply in cases where the information is already in the public domain. (...) Only because an allegation is publicly made, this does not mean that a fair possibility to provide counter evidence was given*" (ECKES, 2020, p. 18-19).

[226] Tradução livre: "De um modo geral, é justo concluir da jurisprudência do TJUE que quanto mais amplos os critérios de (des)listagem, mais discricionariedade recai sobre o Conselho. Isso significa que é mais difícil contestar com sucesso uma listagem individual. Isso reduz a probabilidade de contestações legais bem-sucedidas que, por sua vez, podem minar a legitimidade dos HRSR da UE aos olhos do público. Os desafios contra as sanções existentes da UE tornaram-se menos bem-sucedidos. Menos listagens individuais são anuladas. A questão é apenas se isso ocorre porque o processo de listagem se tornou mais robusto ou porque os critérios de listagem se tornaram muito mais amplos, incluindo estar associado a alguém com poder no regime político de um terceiro país" (ECKES, 2020, p. 13).

do artigo 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE[227], do artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem[228] e do artigo 275 do TFUE[229].

No entanto, não se estabelece um regime comum de impugnação das medidas pelas partes por eles sancionadas, deixando tal mecanismo ao exercício das autoridades nacionais em conjugação com o controle que o Tribunal de Justiça da União Europeia possa exercer, nos termos do item 2 do artigo 275 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia[230] (PÉREZ, 2022, p. 258).

As sanções são aplicadas pelos Estados-membros da UE, que são obrigados a informar uns aos outros e à Comissão Europeia sobre as medidas tomadas. Os Estados-membros também são responsáveis pela verificação da aplicação das sanções. A "Comissão Europeia apoia a

---

[227] Carta dos Direitos Fundamentais da UE: "Artigo 47. Direito à ação e a um tribunal imparcial: Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal. Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo. É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça" (Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf.)

[228] Convenção Europeia dos Direitos do Homem: Artigo 6°. Direito a um processo equitativo: 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça. 2. Qualquer pessoa acusada de uma infracção presume-se inocente enquanto a sua culpabilidade não tiver sido legalmente provada. 3. O acusado tem, como mínimo, os seguintes direitos: a) Ser informado no mais curto prazo, em língua que entenda e de forma minuciosa, da natureza e da causa da acusação contra ele formulada; b) Dispor do tempo e dos meios necessários para a preparação da sua defesa; c) Defender-se a si próprio ou ter a assistência de um defensor da sua escolha e, se não tiver meios para remunerar um defensor, poder ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses da justiça o exigirem; d) Interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e obter a convocação e o interrogatório das testemunhas de defesa nas mesmas condições que as testemunhas de acusação; e) Fazer-se assistir gratuitamente por intérprete, se não compreender ou não falar a língua usada no processo" (Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf).

[229] Tratado sobre o Funcionamento da UE: "Artigo 275. O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à política externa e de segurança comum, nem no que diz respeito aos atos adotados com base nessas disposições. Todavia, o Tribunal é competente para controlar a observância do artigo 40º do Tratado da União Europeia e para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.o do presente Tratado, relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia" (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF).

[230] Segundo a autora: "*However, none of these texts establishes a common regime for challenging the measures by the parties sanctioned by them, leaving such mechanism to the exercise of the national authorities in conjunction with the control that the Court of Justice of the European Union may carry out, pursuant to Article 275.2 of the Treaty on the Functioning of the European Union*" (PÉREZ, 2022, p. 258).

aplicação uniforme das sanções em toda a UE e acompanha a sua aplicação pelos Estados-Membros"[231].

Por fim, importante frisar que o Regulamento exige que os Estados-membros estabeleçam sanções aplicáveis aos operadores da UE no caso de descumprimento do Regulamento, bem como assegurem a sua execução. Tais sanções devem ser efetivas, proporcionais e dissuasivas, normalmente relacionadas ao domínio do direito penal e/ou do direito administrativo do Estado (artigo 16 do Regulamento (UE) 2020/1998[232]).

3.3 O NOVO REGIME GLOBAL DE SANÇÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA E A (IN)VIABILIDADE DA SUPRANACIONALIDADE

A evolução do bloco europeu teve como um de seus objetivos fomentar e fortalecer a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, notadamente após a queda do Muro de Berlim e sua previsão no Tratado da União Europeia (Tratado de Maastrich), porém, as decisões relativas a essa seara mantiveram-se intergovernamentais, tanto horizontal (coordenação interna de políticas europeias) quanto verticalmente (UE e Estados nacionais), com base no princípio da coerência.

Nesse sentido, a UE deve garantir a consistência de suas atividades externas, no contexto de suas relações exteriores e de suas políticas econômicas, de segurança e de desenvolvimento, observando, assim, a coerência horizontal. O Conselho (executivo intergovernamental) e a Comissão (executivo supranacional) são responsáveis pelo cumprimento deste princípio. Por outro lado, os Estados-membros devem apoiar as políticas externa e de segurança do bloco, solidária e mutuamente, sem posicionar-se contrariamente aos

[231] UE. COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão: nota de orientação da Comissão sobre a aplicação de determinadas disposições do Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho. 2020, p. 7. Disponível em: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)9432&lang=pt.

[232] Regulamento (UE) 2020/1998: "Artigo 16. 1. Os Estados-Membros estabelecem o regime de sanções a aplicar em caso de incumprimento do disposto no presente regulamento e tomam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasoras. 2. Os Estados-Membros comunicam à Comissão o regime a que se refere o nº 1 sem demora após a entrada em vigor do presente regulamento e notificam-na de qualquer alteração posterior". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1998).

interesses da União ou de modo a prejudicar sua efetividade no plano internacional, observando, assim, a coerência vertical (VILLELA, 2016, p. 139).

Quanto à coerência horizontal, o Tratado de Lisboa prevê em seu artigo 21.3 que a UE zela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas, assevera, ainda, que o Conselho e a Comissão, assistidos pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, asseguram essa coerência e cooperam para o efeito. Já a coerência vertical pode ser observada no artigo 24.3 do Tratado que estabelece que

> 3. Os Estados-Membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a acção da União neste domínio. Os Estados-Membros actuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. O Conselho e o Alto Representante asseguram a observância destes princípios.[233]

Nesse sentido, sendo as sanções internacionais, ou medidas restritivas, um dos instrumentos essenciais da Política Externa de Segurança Comum da UE, vale lembrar que todos os regimes de sanções da UE foram adotados com base no artigo 215º do TFUE, que prevê a necessidade de uma decisão unânime do Conselho PESC nos termos do artigo 29 TUE, cuja decisão pode prever proibições de viagens e embargos de armas. No entanto, caso a decisão também preveja a redução ou interrupção das sanções econômicas e financeiras, o Conselho também deve adotar um Regulamento do Conselho, aprovado por maioria qualificada, com base no artigo 215º do TFUE, diretamente aplicável dando efeito à decisão da PESC. Vale observar que a votação por maioria qualificada é também utilizada sempre que o Conselho necessita modificar os regimes de sanções da UE com base no artigo 31º, nº 2, do TUE.

A maioria qualificada no Conselho para aprovação do Regulamento pressupõe que a proposta deve ser apoiada por um mínimo de 55% dos Estados-membros, o que corresponde, na prática, a 15 dos 27 países; além disso, estes 55% devem representar pelo menos 65% da população total da UE. Ressalte-se que as abstenções contam como votos contra e é possível que a proposta seja bloqueada caso quatro países que representem mais de 35% da população se oponham. Esse procedimento envolve amplo debate e por vezes pode alastrar-se no tempo.

[233] Tratado de Lisboa. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf.

Ainda, lembra Celia Fernández Castañeda que a proposta de regulamento deve ser apresentada conjuntamente pelo Alto Representante e pela Comissão. De acordo com o artigo 18º do TUE, é o Conselho Europeu (por maioria qualificada) que elege o Alto Representante e é também a este último que compete a política externa e de segurança comum, bem como a política comum de segurança e defesa da UE e é quem o executa como representante do Conselho. Tendo em conta que o Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Governo ou de Estado dos países membros, isto implica que os regimes de sanções impostos pela UE terão de ter a aprovação dos 27 membros[234] (CASTAÑEDA, 2022, p. 16-17).

Ainda, as decisões do Conselho PESC contêm um anexo com os nomes das pessoas visadas, dessa forma, todos os nomes da lista devem ser unanimemente aceitos por todos os Estados-membros.

Nessa perspectiva, vale observar que este é o procedimento adotado no novo regime global de sanções da UE, que tem por base a Decisão 2020/1999 e o Regulamento 2020/1998 do Conselho.

Percebe-se, assim, que embora a UE tenha a sua própria política externa, a competência nesta seara quanto à imposição de sanções cabe aos Estados-membros, cujo complexo processo ainda envolve a Comissão Europeia, o Serviço Europeu para a Ação Externa e os grupos de trabalho do Conselho da UE.

Antes mesmo da entrada em vigor do Novo Regime Global de Sanções em matéria de Direitos Humanos da UE, o ex-presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, havia proposto em seu discurso sobre o Estado da União de 2018, que os Estados-membros alterassem a votação por unanimidade para a votação por maioria qualificada em certas áreas da PESC, principalmente aquelas relacionadas aos direitos humanos e às sanções. Nesse sentido, frisou em seu discurso

> *Last but not least, by Sibiu I want to make visible progress in strengthening our foreign policy. We must improve our ability to speak with one voice when it comes to our foreign policy.*
> *It is not right that our Union silenced itself at the United Nations Human Rights Council when it came to condemning human rights abuses by China. And this because not all Member States could agree.*

[234] Segundo a autora: "*Por otro lado, la propuesta del Reglamento debe estar presentada de manera conjunta por el Alto Representante y por la Comisión. De acuerdo con el artículo 18 del TUE es el Consejo Europeo (por mayoría cualificada) quien elige al AR y además es este quien está al frente de la política exterior y de seguridad común, así como de la política común de seguridad y defensa, de la Unión y es quien la ejecuta como mandatario del Consejo. Teniendo en cuenta que el Consejo Europeo está formado por los jefes de Gobierno o Estado de los países miembros esto implica que los regímenes de sanciones que imponga la UE tendrán que contar con el visto bueno de los 27*" (CASTAÑEDA, 2022, p. 16-17).

> *It is not right that one Member State was able to hold the renewal of our arms embargo on Belarus to ransom, or that sanctions on Venezuela were delayed for months when unanimity could not be reached.*
> *This is why today the Commission is proposing to move to qualified majority voting in specific areas of our external relations. I repeat what I said last year on this matter. We should move to qualified majority voting not in all but in specific areas: human rights issues and civilian missions included. This is possible on the basis of the current Treaties and I believe the time has come to make use of this "lost treasure" of the Lisbon Treaty.*
> *I also think we should be able to decide on certain tax matters by qualified majority*.[235]

Em seu discurso, é possível perceber a preocupação com a ausência de respostas da UE a graves violações de direitos perpetradas por alguns países ou agentes, que deveriam ter sido veementemente condenadas pelo bloco, mas que não foram por conta da necessidade de unanimidade das decisões. Daí porque insistiu na utilização da cláusula-ponte do Tratado de Lisboa, que permite abrir caminho à tomada de decisões por maioria qualificada, com o objetivo de contribuir para a integração da UE, tornando a tomada de decisão mais eficiente e consolidando a capacidade da UE a falar a uma só voz em matéria de política externa.

O Parlamento Europeu acolheu esta proposta na sua Resolução de 14 de março de 2019 e, considerando que o requisito da unanimidade representava um verdadeiro obstáculo no processo, instou o Conselho Europeu a adotar um novo instrumento sancionatório, de modo que a imposição de sanções em matéria de direitos humanos pudesse ser adotada por maioria qualificada no Conselho[236]. Entretanto, após discussões, o comissário Johannes Hahn insistiu que todas as decisões referentes às sanções continuariam a exigir unanimidade.

---

[235] Tradução livre: "Por último, mas não menos importante, por Sibiu, quero fazer progressos visíveis no fortalecimento de nossa política externa. Devemos melhorar nossa capacidade de falar a uma só voz quando se trata de nossa política externa. Não é correto que a nossa União se tenha silenciado no Conselho dos Direitos do Homem das Nações Unidas quando se trata de condenar as violações dos direitos humanos por parte da China. E isso porque nem todos os Estados-Membros concordaram. Não é correto que um Estado-membro tenha podido pedir resgate a renovação do nosso embargo de armas à Bielorrússia, ou que as sanções à Venezuela tenham sido adiadas durante meses quando não foi possível alcançar a unanimidade. É por isso que a Comissão propõe hoje a passagem para a votação por maioria qualificada em domínios específicos das nossas relações externas. Repito o que disse no ano passado sobre este assunto. Devemos avançar para a votação por maioria qualificada não em todas, mas em áreas específicas: questões de direitos humanos e missões civis incluídas. Isso é possível com base nos Tratados em vigor e creio que chegou o momento de fazer uso deste 'tesouro perdido' do Tratado de Lisboa. O primeiro vice-presidente Timmermans está fazendo um trabalho notável, mas muitas vezes solitário, de defender o estado de direito. Também penso que deveríamos poder decidir sobre certas questões fiscais por maioria qualificada" (Estado da União 2018: Discurso anual sobre o estado da UE do Presidente Juncker no Parlamento Europeu. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-speeches/state-union-2018_en#read-the-speech-and-related-documents).

[236] Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de março de 2019, sobre um regime europeu de sanções em caso de violação dos direitos humanos (*European Parliament resolution of 14 March 2019 on a European human rights violations sanctions regime (2019/2580(RSP)*). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0215_EN.html.

Todavia, é certo que a unanimidade pode dificultar, atrasar ou até mesmo bloquear, a adoção de decisões, o que vai de encontro ao desejo da UE de manter uma posição forte de ator global no plano internacional, uma vez que para isso deve reagir rapidamente aos acontecimentos geopolíticos.

A fim de exemplificar tal problema, analisa Celia Fernández Castañeda que

> *Uno de los ejemplos claros de este retraso es el caso de Bielorrusia. Chipre vetaba esta adopción de medidas restrictivas con el objetivo de que sus pretensiones de sanciones contra Turquía por sus prospecciones gasísticas en el Mediterráneo oriental también prosperaran. Finalmente, y después de dos meses de retraso, el tema se elevó al Consejo Europeo donde las sanciones a Bielorrusia salieron adelante. Sin embargo, dos meses en el ámbito internacional es mucho tiempo y supone lanzar un mensaje de falta de liderazgo y de consolidación como un actor decisivo a nivel global.*
> *El caso de Bielorrusia es mucho más visible entre Alemania y Rusia. En septiembre de 2015 Gazprom, el exportador de gas ruso, y cinco compañías de energía europeas firmaron un acuerdo para construir el gasoducto Nord Stream 2. Este gasoducto tiene como objetivo conectar Rusia con Alemania para después suministrar al resto de Europa, algo que no ha gustado mucho en la Unión, en especial a los países bálticos. Pero tampoco a Estados Unidos, quien ha impuesto sanciones contra las empresas alemanas que participaban en el proyecto, de tal manera que su finalización se ha retrasado. El Nord Stream 2 es un claro ejemplo de la postura de Berlín hacia Moscú. Consideran que es mejor que entre ambos haya una dependencia para que así Rusia se preocupe por la situación de la Unión, así como de sus relaciones. Los alemanes ven la posibilidad de que no haya relación entre ambos como un fallo ya que si Rusia no necesita a la Unión Europea no tiene nada que perder en un empeoramiento de las relaciones. Alemania ha sido siempre el socio más importante de Rusia dentro de la Unión y, además, los cancilleres alemanes siempre han apoyado las relaciones germano-rusas a la vez que eran reticentes a imponer sanciones a este país*.[237] (CASTAÑEDA, 2022, p. 17)

Ainda, a fim de exemplificar, não exaustivamente, outros casos em que a necessidade de unanimidade ameaçou, atrasou ou vetou a decisão em matéria de PESC, devido ao poder de veto dos Estados-membros, Ramses A. Wessel e Viktor Szép relembram que em julho de 2016,

[237] Tradução livre: "Um dos exemplos claros desse atraso é o caso da Bielorrússia. Chipre vetou essa adoção de medidas restritivas com o objetivo de que suas reivindicações de sanções contra a Turquia por sua prospecção de gás no Mediterrâneo oriental também prosperassem. Finalmente, e após dois meses de atraso, a questão foi levada ao Conselho Europeu, onde as sanções contra a Bielorrússia foram adiante. No entanto, dois meses no cenário internacional é muito tempo e significa enviar uma mensagem de falta de liderança e consolidação como *player* decisivo em nível global. O caso da Bielorrússia é muito mais visível entre a Alemanha e a Rússia. Em setembro de 2015, a *Gazprom*, exportadora russa de gás, e cinco empresas europeias de energia assinaram um acordo para construir o gasoduto *Nord Stream 2*. Este gasoduto visa conectar a Rússia com a Alemanha e depois abastecer o resto da Europa, algo que não agradou muito na União, especialmente nos países bálticos. Muito menos para os Estados Unidos, que impuseram sanções às empresas alemãs que participaram do projeto, de tal forma que sua conclusão foi adiada. O *Nord Stream 2* é um exemplo claro da postura de Berlim em relação a Moscou. Consideram que é melhor que haja uma dependência entre os dois para que a Rússia se preocupe com a situação da União, bem como com as suas relações. Os alemães veem a possibilidade de que não haja relação entre os dois como um fracasso, já que se a Rússia não precisa da União Europeia não tem nada a perder em um agravamento das relações. A Alemanha sempre foi o parceiro mais importante da Rússia na União e, além disso, os chanceleres alemães sempre apoiaram as relações germano-russas, embora relutantes em impor sanções a este país" (CASTAÑEDA, 2022, p. 17).

a Hungria e a Grécia atrasaram e atenuaram a declaração da UE sobre a disputa entre a China e as Filipinas em relação às reivindicações territoriais no Mar da China Meridional; em fevereiro de 2017, a Hungria bloqueou a extensão do embargo de armas contra a Bielorrússia até que outros Estados-membros concordassem em isentar uma determinada categoria de armas pequenas; em março de 2017, a Hungria bloqueou a carta conjunta da UE denunciando tortura de advogados detidos na China; em junho de 2017, a Grécia bloqueou a declaração da UE na ONU criticando o histórico de direitos humanos da China, e adiou as sanções contra a Venezuela, cujas medidas foram finalmente adotadas em novembro; em maio de 2018, a Hungria, a República Tcheca e a Romênia vetaram uma declaração da UE condenando a transferência da Embaixada dos EUA para Jerusalém; em fevereiro de 2019, a Itália vetou uma declaração sobre a posição da UE de reconhecer o líder da oposição venezuelana, Juan Guaidó, como presidente interino, a Hungria ameaçou vetar uma declaração proposta de acordo entre a UE e a Liga Árabe, além de ameaçar vetar o embargo de armas contra a Bielorrússia; em abril de 2019, a França vetou um apelo a Khalifa Haftar para interromper a ofensiva das suas forças orientais na Líbia; em outubro de 2019, a Hungria vetou uma resolução da UE sobre a condenação da intervenção militar turca no nordeste da Síria; em novembro de 2019, a Hungria bloqueou a declaração da UE criticando a nova lei de segurança da China em Hong Kong; em março de 2020, a Áustria e ; Hungria inviabilizam plano naval da UE sobre armas na Líbia; em setembro de 2020, Chipre atrasou por aproximadamente três semanas a adoção de sanções individuais contra a Bielorrússia; em abril de 2021, a Hungria vetou uma declaração da UE sobre a nova lei de segurança da China em Hong Kong; em maio de 2021, a Hungria vetou uma declaração da UE sobre um cessar-fogo entre Israel e os palestinos; em junho de 2021, a Hungria vetou uma declaração da UE sobre criticar a política da China em Hong Kong; em abril de 2022, a Hungria atrasou por aproximadamente cinco semanas a adoção do embargo de petróleo contra a Rússia, e a Grécia, Chipre e Malta bloquearam sanções contra navios de propriedade da Rússia em portos da UE; em junho de 2022, a Hungria vetou a inclusão do Patriarca Kirill, chefe da Igreja Ortodoxa da Rússia, nas listas de sanções da UE; em setembro de 2022, a Hungria ameaçou bloquear algumas sanções da UE contra a Rússia se três oligarcas não fossem poupados, bem como ameaçou bloquear o pedido da UE no Conselho de Direitos Humanos da ONU para nomear um recém-criado especialista independente em alegadas violações dos direitos humanos na Rússia (WESSEL; SZÉP, 2022, p. 66-67).

Constata-se, assim, como os interesses individuais dos Estados-membros podem ser um entrave à execução de uma política externa coordenada e rápida da UE.

Vale observar que o novo regime global de sanções ao sancionar determinado indivíduo, pode fazer com que as divergências de posições entre os Estados-membros sejam mais facilmente superadas, entretanto, essa necessidade de unanimidade, que exige um acordo de posições entre todos os membros, pode continuar a produzir certa lentidão e ineficácia na aplicação das sanções, frente a necessidade de respostas rápidas aos acontecimentos internacionais. Sem contar que, cabendo a cada Estado-membro gerir os seus próprios fins relacionados à imposição de sanções, isso pode acarretar a ausência de resposta da UE em determinadas situações.

Dessa forma, essa carga intergovernamentalista, consubstanciada na necessidade de acordo entre os 27 Estados-membros, cada um com os seus próprios interesses, mostra-se como um entrave às aspirações da UE de se tornar um verdadeiro ator global, deixando o bloco europeu em posição de desvantagem em relação a outros Estados que também possuem um regime global de sanções com mecanismos decisórios muito mais ágeis, como os EUA, por exemplo.

Nesse contexto percebe-se a viabilidade de adoção da supranacionalidade nos temas relacionados aos direitos humanos e à adoção de sanções. Viabilidade inclusive amparada na utilização das cláusulas-ponte previstas no Tratado de Lisboa, que permitem uma derrogação do processo legislativo inicialmente previsto nos tratados, permitindo a alteração de um processo legislativo especial, utilizado em determinadas áreas políticas mais sensíveis, para um processo legislativo ordinário (maioria qualificada), bem como a alteração de uma votação por unanimidade para uma votação por maioria qualificada para a adoção de um ato em determinados domínios, a fim de tornar o processo decisório da UE mais flexível.

Vale observar que tal cláusula-ponte está prevista no item 7 do artigo 48[238] do Tratado de Lisboa, que prescreve

[238] Tratado de Lisboa: "Artigo 48. 1. Os Tratados podem ser alterados de acordo com um processo de revisão ordinário. Podem igualmente ser alterados de acordo com processos de revisão simplificados. Processo de revisão ordinário: 2. O Governo de qualquer Estado-Membro, o Parlamento Europeu ou a Comissão podem submeter ao Conselho projectos de revisão dos Tratados. Esses projectos podem, nomeadamente, ir no sentido de aumentar ou reduzir as competências atribuídas à União pelos Tratados. Os projectos são enviados pelo Conselho ao Conselho Europeu e notificados aos Parlamentos nacionais. 3. Se o Conselho Europeu, após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão, adoptar por maioria simples uma decisão favorável à análise das alterações propostas, o Presidente do Conselho Europeu convoca uma Convenção composta por representantes dos Parlamentos nacionais, dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu e da Comissão. Se se tratar de alterações institucionais no domínio monetário, é igualmente consultado o Banco Central Europeu. A Convenção

7. Quando o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ou o Título V do presente Tratado determine que o Conselho delibera por unanimidade num determinado domínio ou num determinado caso, o Conselho Europeu pode adoptar uma decisão que autorize o Conselho a deliberar por maioria qualificada nesse domínio ou nesse caso. O presente parágrafo não se aplica às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. Quando o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia determine que o Conselho adopta actos legislativos de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho Europeu pode adoptar uma decisão autorizando a adopção dos referidos actos de acordo com o processo legislativo ordinário. As iniciativas tomadas pelo Conselho Europeu com base no primeiro ou no segundo parágrafo são comunicadas aos Parlamentos nacionais. Em caso de oposição de um Parlamento nacional notificada no prazo de seis meses após a comunicação, não é adoptada a decisão a que se referem o primeiro ou o segundo parágrafo. Se não houver oposição, o Conselho Europeu pode adoptar a referida decisão. Para a adopção das decisões a que se referem o primeiro ou o segundo parágrafo, o Conselho Europeu delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem.[239]

---

analisa os projectos de revisão e adopta por consenso uma recomendação dirigida a uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, tal como prevista no n.º 4. O Conselho Europeu pode decidir por maioria simples, após aprovação do Parlamento Europeu, não convocar uma Convenção quando o alcance das alterações o não justifique. Neste caso, o Conselho Europeu estabelece o mandato de uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros. 4. O Presidente do Conselho convoca uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros a fim de definir, de comum acordo, as alterações a introduzir nos Tratados. As alterações entram em vigor após a sua ratificação por todos os Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais. 5. Se, decorrido um prazo de dois anos a contar da data de assinatura de um Tratado que altera os Tratados, quatro quintos dos Estados-Membros o tiverem ratificado e um ou mais Estados-Membros tiverem deparado com dificuldades em proceder a essa ratificação, o Conselho Europeu analisa a questão. Processos de revisãos simplificados: 6. O Governo de qualquer Estado-Membro, o Parlamento Europeu ou a Comissão podem submeter ao Conselho Europeu projectos de revisão de todas ou de parte das disposições da terceira parte do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, relativas às políticas e acções internas da União. O Conselho Europeu pode adoptar uma decisão que altere todas ou parte das disposições da Parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O Conselho Europeu delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão, bem como ao Banco Central Europeu em caso de alterações institucionais no domínio monetário. Essa decisão só entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais. A decisão a que se refere o segundo parágrafo não pode aumentar as competências atribuídas à União pelos Tratados. 7. Quando o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ou o Título V do presente Tratado determine que o Conselho delibera por unanimidade num determinado domínio ou num determinado caso, o Conselho Europeu pode adoptar uma decisão que autorize o Conselho a deliberar por maioria qualificada nesse domínio ou nesse caso. O presente parágrafo não se aplica às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. Quando o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia determine que o Conselho adopta actos legislativos de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho Europeu pode adoptar uma decisão autorizando a adopção dos referidos actos de acordo com o processo legislativo ordinário. As iniciativas tomadas pelo Conselho Europeu com base no primeiro ou no segundo parágrafo são comunicadas aos Parlamentos nacionais. Em caso de oposição de um Parlamento nacional notificada no prazo de seis meses após a comunicação, não é adoptada a decisão a que se referem o primeiro ou o segundo parágrafo. Se não houver oposição, o Conselho Europeu pode adoptar a referida decisão. Para a adopção das decisões a que se referem o primeiro ou o segundo parágrafo, o Conselho Europeu delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem". (Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf).

[239] Tratado de Lisboa. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf.

Percebe-se, assim, que a cláusula-ponte permite a alteração da tomada de decisão da votação por unanimidade para a votação por maioria qualificada no Conselho da União Europeia, sendo aplicável no caso de propostas legislativas em que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) ou o Título V do Tratado da União Europeia (TUE) (que diz respeito à ação externa e à política externa e de segurança comum da UE), que especificam que o Conselho deve deliberar por unanimidade, todavia, excluindo-se dessa possibilidade as decisões que tenham implicações no domínio militar e da defesa.

Acrescente-se, ainda, as cláusulas-ponte específicas sobre alguns domínios previstas nos tratados TUE e TFUE, como aquela expressa no item 3 do artigo 31 do TUE[240] referente à política externa e de segurança comum, que estabelece que o Conselho Europeu pode adotar por unanimidade uma decisão que determine que o Conselho delibere por maioria qualificada em casos que não sejam previstos no artigo.

Note-se, assim, que a utilização de uma cláusula-ponte depende de uma decisão aprovada por unanimidade pelo Conselho da UE ou pelo Conselho Europeu, ou seja, todos os Estados-membros devem estar de acordo antes da ativação desta cláusula, o que, mais uma vez, acaba por dificultar qualquer alteração nos meios de votação relacionados às sanções.

---

[240] Tratado da União Europeia: "Artigo 31. 1. As decisões ao abrigo do presente capítulo são tomadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, deliberando por unanimidade, salvo disposição em contrário do presente capítulo. Fica excluída a adoção de atos legislativos. Qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro deve abster-se de qualquer atuação suscetível de colidir com a ação da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem, no mínimo, um terço dos Estados-Membros que reúna, no mínimo, um terço da população da União, a decisão não é adotada. 2. Em derrogação do disposto no n.o 1, o Conselho delibera por maioria qualificada: — sempre que adote uma decisão que defina uma ação ou uma posição da União com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União, referida no n.o 1 do artigo 22.o, — sempre que adote uma decisão que defina uma ação ou uma posição da União sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou por iniciativa do Alto Representante, — sempre que adote qualquer decisão que dê execução a uma decisão que defina uma ação ou uma posição da União, — sempre que nomeie um representante especial nos termos do artigo 33.o, Se um membro do Conselho declarar que, por razões vitais e expressas de política nacional, tenciona opor-se à adoção de uma decisão a tomar por maioria qualificada, não se procederá à votação. O Alto Representante, em estreita consulta com o Estado-Membro em causa, procura encontrar uma solução que este possa aceitar. Caso essas diligências não sejam bem sucedidas, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser adotada uma decisão por unanimidade. 3. O Conselho Europeu pode adotar, por unanimidade, uma decisão que determine que o Conselho delibere por maioria qualificada em casos que não sejam os previstos no n.o 2. 4. O disposto nos n.os 2 e 3 não é aplicável às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. 5. Em questões de natureza processual, o Conselho delibera por maioria dos seus membros". (Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC).

Frise-se que as cláusulas-ponte nunca foram ativadas desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, tendo em vista terem sido apenas utilizadas em 2004 para passar da unanimidade à maioria qualificada e à codecisão em políticas específicas no domínio relativo aos vistos, asilo, imigração e livre circulação de pessoas. “Embora a decisão seja anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, importa sublinhar que essa ativação foi aprovada num domínio importante em que o Conselho tem hoje dificuldade em chegar a um consenso, o que entrava uma ação ambiciosa da UE” (PISAPIA, 2023).

Como mencionado, após o Tratado de Lisboa as cláusulas-ponte não foram ativadas, justamente pelo fato de sua ativação requerer sempre a unanimidade do Conselho da UE ou do Conselho Europeu. “Este requisito aparentemente contraditório de utilizar a unanimidade para ultrapassar a unanimidade, que deve ser solucionado no quadro da alteração dos Tratados, torna a ativação das cláusulas-ponte muito difícil e totalmente dependente da vontade política do Conselho” (PISAPIA, 2023).

Vale lembrar que com a utilização da cláusula-ponte não há necessidade de alterar formalmente os tratados, uma vez que não alteram as competências da UE, e, por conseguinte, não é necessário que tal alteração seja ratificada pelos Estados-membros, facilitando o processo de viabilização das alterações específicas nos processos de tomada de decisão da UE.

Cabe ressaltar que além das cláusulas-ponte há outro instrumento previsto nos tratados que poderiam facilitar o processo de votação para adoção de sanções, como a abstenção construtiva no domínio da PESC, prevista no item 1 do artigo 31 do TUE que prescreve que

> 1. As decisões ao abrigo do presente capítulo são tomadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, deliberando por unanimidade, salvo disposição em contrário do presente capítulo. Fica excluída a adoção de atos legislativos.
> Qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro deve abster-se de qualquer atuação suscetível de colidir com a ação da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem, no mínimo, um terço dos Estados-Membros que reúna, no mínimo, um terço da população da União, a decisão não é adotada.[241]

Como amplamente demonstrado, a regra geral é que todas as decisões relativamente à Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia são adotadas por unanimidade. No entanto, quando um Estado-membro não concordar com uma ação coletiva, pode optar por se abster

[241] Tratado da União Europeia. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.

ao invés de vetar, de modo que tal abstenção não impeça ou interrompa a deliberação. Isso, pois, o Estado que se abster construtivamente pode qualificar a sua abstenção por meio de uma declaração formal. Assim, a ação pode então ser aprovada e o Estado-membro, seguindo um espírito de solidariedade mútua, compromete-se a não interferir. Nesse caso, estará dispensado de aplicar a decisão, mas é obrigado a reconhecer que ela vincula a UE[242], abstendo-se de ações suscetíveis de dificultar os esforços envidados pelo bloco para aplicar a decisão em causa. Ou seja, existe o direito de o Estado-membro que se absteve não aplicar a decisão em causa, mas há o dever de não impedir sua efetiva implementação.

Percebe-se que tal instrumento permite colocar em prática uma decisão, ainda que alguns dos Estados-membros tenham se abstido, de modo que essa abstenção não seja tomada como um impasse, mas, sim, como uma oportunidade de reflexão para concordância posterior, permitindo aos Estados-membros que se abstêm de aderir a especificidades nacionais sem bloquear o caminho dos outros, em detrimento do uso do poder de veto para proteger interesses estratégicos ou econômicos nacionais.

A abstenção construtiva visa, assim, evitar que os Estados-membros que não queiram comprometer-se com uma ação da PESC se vejam necessariamente obrigados a impedir a adoção da decisão votando contra. De modo que tal instrumento visa conciliar a posição defendida pela maioria dos Estados-membros com as reservas e preocupações daqueles que se abstêm.

Vale observar que embora a lei da PESC seja adotada por unanimidade com a possível abstenção construtiva de um ou mais Estados-membros, o regulamento deve ser adotado por maioria qualificada, de forma que os Estados-membros que se abstiveram de forma construtiva na adoção da decisão PESC não são obrigados a aplicá-la, todavia, estarão vinculados ao regulamento adotado ao abrigo do artigo 215 do TFUE, mesmo que tenham votado contra. Isso cria a situação paradoxal em que um Estado-membro não está vinculado à Lei da PESC, mas, no entanto, está vinculado às medidas restritivas posteriormente adotadas pelo Conselho. Dessa forma, a abstenção construtiva tem um efeito limitado, uma vez que só pode liberar o Estado-membro que se absteve da obrigação de aplicar a Lei da PESC, não abrangendo o regulamento,

[242] Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/abstention-constructive-positive-abstention.html.

que seria totalmente vinculativo para o Estado-membro que se absteve[243] (BARTOLONI, 2022, p. 1123-1124).

Apesar do valor prático deste sistema, este instrumento só tinha sido invocado uma vez, em 2008, quando a UE decidiu criar uma missão civil no domínio da política comum de segurança e defesa para o Kosovo (Eulex), para acompanhar a independência do território e a construção de um país democrático, estável e multiétnico, cooperando na luta contra o crime organizado, corrupção, funcionamento da justiça e alfândegas e manutenção da ordem pública. À época, a Espanha, Grécia, Bulgária, Romênia e Eslováquia inicialmente se opuseram, seja porque enfrentavam movimentos separatistas dentro de suas fronteiras ou porque mantinham boas relações com a Sérvia, ao passo que Reino Unido, França, Alemanha e Itália manifestaram sua intenção de reconhecer Kosovo rapidamente, gerando um movimento que fora seguido pelo restante dos membros do bloco. Posteriormente, todos os Estados-membros apoiaram a missão, à exceção de Chipre, que se absteve, sem aplicar seu direito de veto, notadamente devido à autoproclamada independência da República turca de Chipre do Norte, sendo Nicósia uma das capitais mais hostis à independência do Kosovo[244].

E apenas recentemente, em 2022, fora novamente utilizado por quatro Estados-membros em relação a duas decisões relacionadas com a resposta da UE à agressão da Rússia contra a Ucrânia, quando a Áustria, Irlanda e Malta se abstiveram em fornecer armas letais para a Ucrânia, consubstanciada na Decisão (PESC) 2022/338 do Conselho, de 28 de fevereiro de 2022[245], relativa a uma medida de assistência para o fornecimento às Forças Armadas da

---

[243] Segundo a autora: "*While the rationale for constructive abstention is clear, its application to the decision process established by art. 215 TFEU raises some questions concerning the interplay between the CFSP decision at stake and a TFEU act. Under this provision, the adoption of restrictive measures requires a CFSP decision followed by a regulation adopted by qualified majority. While the CFSP act is adopted by unanimity with the possible constructive abstention of one (or more) Member State(s), the regulation must be adopted by qualified majority. It follows that those Member States which constructively abstained on the adoption of the CFSP act, with the consequence that they are not obliged to apply it, are bound by the regulation adopted under art. 215 TFEU even if they voted against. This creates the paradoxical situation whereby a Member State is not bound by the CFSP act, but, nevertheless, is bound by the restrictive measures subsequently adopted by the Council. An attempt will be made to solve this conundrum. (...) In this perspective, a constructive abstention has a limited effect, as it can only release the abstaining Member State from the obligation to apply the CFSP act. Constructive abstention would not, on the other hand, extend to the regulation, which would be fully binding on the abstaining Member State(s)*" (BARTOLONI, 2022, p. 1123-1124).

[244] União Europeia dá luz verde para envio da sua missão civil para o Kosovo. Disponível em: https://www.publico.pt/2008/02/16/mundo/noticia/uniao-europeia-da-luz-verde-para-envio-da-sua-missao-civil-para-o-kosovo-1319839.

[245] Decisão (PESC) 2022/338 do Conselho, de 28 de fevereiro de 2022, relativa a uma medida de assistência no âmbito do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz para fornecer às Forças Armadas ucranianas equipamento militar e plataformas concebidos para aplicação de força letal. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0338.

Ucrânia de equipamento militar para fornecer força letal, apresentando declarações formais ao Conselho de Relações Exteriores de 27 de fevereiro de 2022, citando diferentes razões para suas abstenções e formas alternativas pelas quais contribuiriam para apoiar a Ucrânia; bem como a abstenção construtiva da Hungria em relação à missão de assistência militar da UE em apoio à Ucrânia (Decisão (PESC) 2022/1968 do Conselho, de 17 de outubro de 2022[246]), cujo objetivo era contribuir para o aumento da capacidade militar das Forças Armadas da Ucrânia e fornecer treinamento individual, coletivo e especializado a elas.

Nos casos citados, a abstenção construtiva tem o efeito limitado de isentar os Estados-membros que se abstêm das contribuições econômicas decorrentes das decisões tomadas, de modo que a mera não participação nos custos das medidas de assistência não afetaria a ação da UE como um todo, sendo, assim, respeitado o dever de cooperação[247] (BARTOLONI, 2022, p. 1124).

Estas situações demonstram como os Estados-membros são capazes de, no âmbito dos atuais Tratados, encontrar formas de superar eficaz e legalmente a unanimidade e permitir que a UE atue de maneira ágil e efetiva no cenário internacional, demonstrando, mais uma vez, a viabilidade de adoção da supranacionalidade nessas temáticas PESC.

Todavia, a simples utilização desse instrumento, sem que haja de fato uma alteração na forma de votação da unanimidade para a maioria qualificada, pode fazer com que tal modalidade seja utilizada como moeda de troca por alguns Estados-membros para atingirem objetivos internos, como já aconteceu com a Hungria que, utilizando-se de vetos estratégicos conseguiu fazer com que os Estados-membros da UE reduzissem o valor de um congelamento de financiamento proposto em troca de Budapeste suspender seu veto, por meio da abstenção construtiva, sobre um pacote de ajuda à Ucrânia devido à invasão russa.

A Hungria estava prestes a perder €7,5 bilhões em pagamentos da UE devido a preocupações de que o dinheiro pudesse contribuir na corrupção no país. Em protesto, o país vinha bloqueando um pacote de ajuda de €18 bilhões da UE para a Ucrânia e uma taxa mínima de imposto corporativo global. Após tais pressões, os Estados-membros da UE concordaram

[246] Decisão do Conselho (PESC) 2022/1968, de 17 de outubro de 2022, relativa a uma Missão de Assistência Militar da União Europeia em apoio à Ucrânia (EUMAM Ucrânia). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2022%3A270%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.270.01.0085.01.ENG.

[247] Segundo a autora: "*In these cases, constructive abstention has the limited effect of relieving the abstaining Member States of the economic contributions arising from the decisions taken. It is difficult to argue that a mere non-participation in the costs of assistance measures would affect the action of the Union as a whole. In this case, the duty of loyal cooperation seems thus to be respected*" (BARTOLONI, 2022, p. 1124).

em reduzir a suspensão para €6,3 bilhões, além de aprovarem o plano de gastos da Hungria para seus fundos de recuperação pandêmica, no valor de €5,8 bilhões em doações que estavam retidos por um ano e meio devido a preocupações com o retrocesso democrático no país. No entanto, os países condicionaram a aprovação, dizendo que Budapeste deveria concluir 27 reformas anticorrupção e de independência judicial antes de receber o dinheiro (TAMMA, 2022).

Tal resultado representou uma vitória para a Hungria, que estava apostando no seu poder de veto para obter fundos da UE. Trabalhando a seu favor estavam dois fatores: o atual sistema da UE que exige unanimidade em decisões importantes e um intenso desejo do bloco europeu de preservar uma fachada unida da UE enquanto a guerra se intensificava nas proximidades (TAMMA, 2022).

Percebe-se, assim, como os Estados-membros podem utilizar o seu direito de vetar, bloquear ou atrasar algum processo de tomada de decisão da UE, designadamente para suscitar preocupações sobre outros assuntos não relacionados ou mesmo para exercer pressão indevida em relação a estes, situação que é preocupante, uma vez que a unanimidade deve ser contrabalançada por um elevado nível de responsabilidade e deve respeitar o princípio da cooperação consagrado no artigo 4º, nº 3, do TUE[248].

Ademais, a utilização da unanimidade pode continuar a comprometer os interesses econômicos e geopolíticos da UE e de seus membros e minar a autonomia estratégica global do bloco europeu, tendo em vista nem sempre ser possível conciliar os interesses dos 27 Estados-membros.

Em 2022, como reação à guerra na Ucrânia, o Parlamento Europeu usou suas prerrogativas ao abrigo do artigo 36º do TUE e emitiu uma recomendação ao Conselho e ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia requerendo a introdução de voto por maioria qualificada para certas áreas de política externa, inclusive para sanções[249]. Depois de receber o resultado da Conferência sobre o Futuro da Europa, em 9 de junho de 2022, o Parlamento Europeu adotou uma resolução, pela primeira vez na sua história, para uma Convenção para a revisão dos

[248] Proposta de resolução do Parlamento Europeu sobre a aplicação de cláusulas-ponte nos Tratados da UE (2022/2142(INI)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208_PT.html.

[249] Recomendação do Parlamento Europeu, de 8 de junho de 2022, ao Conselho e à Vice-Presidente da Comissão/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a Política Externa, de Segurança e de Defesa da UE após a guerra de agressão russa contra a Ucrânia (2022 / 2039(INI)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0235_EN.html.

Tratados na qual, entre outras coisas, apelou à passagem da unanimidade para a maioria qualificada, em áreas como as sanções. O Grupo Spinelli[250] do Parlamento Europeu, que também atua nessa matéria, emitiu um manifesto "Europa federal: soberana, social e ecológica", propondo acabar com a exigência de unanimidade, devendo ser substituída por voto majoritário em uma série de áreas políticas existentes[251] (WESSEL; SZÉP, 2022, p. 67-68)[252].

Daí porque a aposta na supranacionalidade para as decisões relacionadas à imposição de sanções, especialmente no âmbito do Novo Regime Global de Sanções adotados pela UE, a fim de aumentar a eficácia das decisões do bloco na política internacional.

Tal alteração se justifica a partir da percepção de que uma ordem normativa plena deve ter certa organicidade (CARVALHO, 2014, p. 269), uma vez que esforços não organizados podem resultar na perda de tempo, como amplamente demonstrado anteriormente quando do atraso ou ausência na adoção de medidas restritivas pela UE.

Daí porque Herbert Hart propõe a construção do ordenamento jurídico a partir da união produzida entre normas primárias (enunciado jurídico responsável por estabelecer um dever) e normas secundárias (regras de diferentes espécies), de modo a remediar a incerteza de cumprimento da norma a partir de uma regra de reconhecimento, que estabelecerá que a existência da regra é tomada como uma indicação afirmativa e concludente de que é uma regra do grupo que deve ser apoiada, eliminando quaisquer dúvidas acerca da existência e autoridade da regra, conferindo a ideia de sistema jurídico, uma vez que as regras não serão apenas um conjunto discreto e desconexo, mas, sim, unificadas e dotadas de validade jurídica (HART, 2007, p. 104-105).

---

[250] O Grupo Spinelli é uma rede de deputados federalistas do Parlamento Europeu, que pretende encontrar uma maioria federal entre os membros do Parlamento Europeu em assuntos importantes e revigorar o esforço de federalização da União Europeia. Entre os principais objetivos do Grupo encontram-se a aposta no reforço da integração europeia e a vontade de defender e relançar o papel das instituições da União Europeia. O grupo é um dos principais impulsionadores da integração europeia desde a década de 1940 (Disponível em: https://thespinelligroup.eu/).

[251] *EU army and support fund for energy crisis among new treaty reform proposal*. Disponível em: https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/eu-army-and-support-fund-for-energy-crisis-among-new-treaty-reform-proposal/.

[252] Segundo os autores: "*In 2022, as a reaction to the war in Ukraine, the EP used its prerogatives under Article 36 TEU and issued a recommendation to the Council and the HR/VP which, among other things, called for the introduction of QMV for certain foreign policy areas, including for sanctions. After receiving the final outcome of the CoFE of Europe, on 9 June 2022, the EP adopted a resolution, for the first time in its history, for a Convention for the revision of the Treaties in which, among other things, it called for switching from unanimity to QMV, in areas such as sanctions, the so-called passerelle clause, and in emergencies. The Spinelli Group of the EP is also active in that matter and in its manifesto 'Federal Europe: Sovereign, Social and Ecological', it proposed to end the requirement of unanimity which should be replaced by 'majority voting across a raft of existing policy areas'*" (WESSEL; SZÉP, 2022, p. 67-68).

Vale lembrar a crítica de Herbert Hart quanto ao carácter estático das regras, cujo

> único modo de alteração das regras conhecido de tal sociedade será o processo lento de crescimento, através do qual os tipos de conduta primitivamente pensados como facultativos se tornaram primeiramente habituais ou usuais e, depois, obrigatórios e o processo inverso de enfraquecimento que ocorre quando os desvios, outrora tratados com severidade, são primeiro tolerados e depois passam despercebidos. Não haverá em tal sociedade um meio de adaptar deliberadamente as regras as circunstâncias em mutação, quer através da eliminação das regras antigas ou da introdução de regras novas: porque, de novo, a possibilidade de fazer isto pressupõe a existência de regras de um tipo diferente das regras primárias de obrigação pelas quais a sociedade exclusivamente vive. (HART, 2007, p. 102)

Daí advém as regras de alteração, a fim de conferir poder para introdução de novas regras (HART, 2007, p. 105), que corporificam a institucionalização do câmbio normativo, dotando o arcabouço jurídico de um mecanismo de renovação e de adaptação às transformações político-sociais, constituindo um traço evolutivo do aparato legal, de modo que um ordenamento que se pretenda sistêmico não pode prescindir de normas dessa natureza (CARVALHO, 2014, p. 276).

Os diversos documentos do processo de integração analisados nesta pesquisa, permitem a identificação de diversas regras de alteração de normas adotadas pela UE, de modo a demonstrar seu caráter sistêmico e tendência à supranacionalidade em temas relacionados à PESC, como no caso da adoção de sanções e direitos humanos.

Tal organicidade permite um funcionamento sistêmico do Direito, notadamente do conjunto normativo europeu, no qual um conjunto de entes (organizações internacionais, Estados e indivíduos) partilham do espaço comunitário, comungando normas e objetivos, com condições para o avento de uma ordem jurídica sistêmica (CARVALHO, 2014, p. 271-272), constituindo uma unidade sistemática ordenada, dotada num relacionamento de coerência (BOBBIO, 1999, p. 71), viabilizando e aprofundando o funcionamento de integração dinâmico do bloco a partir de uma postura supranacional quanto à adoção de sanções contra graves violações dos direitos humanos, que reconhece a comunhão de interesses dos membros a partir de uma noção sistêmica e coerente, sem inconsistências nesta seara.

Tal perspectiva lembra a tese da correção de Robert Alexy, segundo a qual o direito necessariamente reclama por correção (ALEXY, 2015, p. 303), notadamente diante de um mundo cada vez mais globalizado, interconectado e multilateral.

Segundo o autor, essa "doutrina da correção implica a tese da dupla natureza do direito, segundo a qual o direito compreende uma dimensão real ou autorizadora, assim como uma dimensão ideal ou crítica" (ALEXY, 2015, p. 303), isso, pois, "normas jurídicas individuais e

decisões jurídicas individuais, assim, como os sistemas jurídicos, como um todo, necessariamente, reclamam por correção" (ALEXY, 2015, p. 308), que é algo implícito do direito, independentemente das intenções de seus parlamentares. Daí porque, acredita-se que o modo de votação do novo regime geral de sanções deve ser corrigido para maioria qualificada para excelência de seus mecanismos.

Acredita-se que a permanência da necessidade da unanimidade para adoção de sanções demonstra uma negação explícita da pretensão de correção, que conduz a uma contradição (ALEXY, 2015, p. 308), especialmente pelo fato de um bloco supranacional manter a intergovernamentalidade em matérias que demandam rápida reação e resposta no cenário internacional, como no caso de adoção de sanções contra graves violações aos direitos humanos.

Todo o cenário aqui demonstrado de ausência, lentidão ou ineficácia na aplicação das sanções devido à necessidade de unanimidade da decisão, bem como da utilização do poder de veto como moeda de troca para objetivos individuais, mostram-se como razões naturalmente necessárias à pretensão de correção, indo muito além de meras contingências ou razões de prudência (ALEXY, 2015, p. 309).

Os diversos exemplos elencados acima de retardo ou bloqueio da imposição de sanções por alguns Estados-membros demonstram que a existência de controvérsia razoável significa que há um número considerável de problemas que não podem ser resolvidos exclusivamente pelo recurso ao argumento moral, demandando procedimentos juridicamente regulamentados que garantem uma decisão concertada e coordenada, tendo em vista que quando alguns membros conseguem tirar vantagem do sistema posto, a decisão e aceitação do regulamento não estará de todo garantida (ALEXY, 2015, p. 311-312), exatamente o que se percebe na atual configuração da necessidade de unanimidade para imposição de sanções, cuja resposta da UE como ator internacional não está garantida devido a divergências de interesses nacionais dos Estados-membros do bloco, retirando o ímpeto da UE de constelação paralisante da política mundial (HABERMAS, 2012, p. 90).

Reforçando tal entendimento, lembra Jürgen Habermas que

> A coletividade supraestatal da União Europeia partilha com os Estados tradicionais o particularismo, com o qual as unidades políticas limitam-se reciprocamente no espaço social. Por sua vez, uma vinculação cosmopolita entre cidadãos do mundo - como a comunidade de Estados internacional já existente - admitiria somente uma perspectiva interna. Essa mudança de perspectiva de um direito das gentes clássico para uma constituição política da sociedade mundial não é mais pura construção de pensamento. A própria realidade social impõe essa mudança de perspectiva à consciência

> contemporânea. Na medida em que sistemas funcionais da sociedade mundial avançam pelas fronteiras nacionais, surgem custos externos de uma ordem de grandeza ainda desconhecida - e, com isso, uma necessidade de regulamentação que ultrapassa as capacidades existentes de ação política. (HABERMAS, 2012, p. 91)

O atual quadro institucional quanto à adoção de sanções pela UE se depara com situações problemáticas, conforme amplamente demonstrado neste estudo, na medida em que esses problemas ultrapassam as fronteiras nacionais, como objeto de regulamentações intergovernamentais (HABERMAS, 2012, p. 91-92).

Observa Jürgen Habermas que

> Após duas ou três décadas de criatividade e poder de destruição inéditos de uma globalização desejada politicamente, coloca-se em discussão a relação entre política e sociedade como tal. A agenda da política mundial não é mais dominada em primeiro plano pelos conflitos entre os Estados, mas por um novo tema: trata-se de saber se os potenciais conflitos internacionais podem ser controlados de tal modo que a partir de uma - até agora improvável - cooperação das potências mundiais possam ser desenvolvidos normas e procedimentos eficazes globalmente, bem como capacidades de ação política amplamente disseminadas. (HABERMAS, 2012, p. 92)

O novo regime global de sanções contra as graves violações dos direitos humanos adotado pela UE representa essa capacidade de cooperação de potências mundiais, que tem, sim, potencial para ser eficaz globalmente, mas que está deixando a desejar justamente pela necessidade de votação unânime que acaba por vezes retardando, dificultado ou impedindo uma reação do bloco.

Essa capacidade de cooperação faz lembrar o estado constitucional cooperativo de Peter Häberle, compreendido como o Estado em que o poder público é juridicamente constituído e limitado através de princípios e controlado de forma pluralista e legitimado democraticamente, dispondo de uma crescente dimensão internacional ou supranacional dotada de responsabilidade (HÄBERLE, 2007, p. 6). Tal percepção representa uma forma necessária de estabilidade legítima do amanhã (HÄBERLE, 2007, p. 5) para o bloco, a fim de reforçar seu processo de integração.

Justamente nesse contexto se enquadra a necessidade de superação da intergovernamentabilidade para a supranacionalidade em matéria de sanções na UE, de modo que a unidade sistêmica do bloco não tenha uma existência momentânea e restrita, mas, sim, contínua e ampla, tendo em vista que a unanimidade para adoção de sanções interrompe a existência contínua do sistema jurídico alcançado com o novo regime global de sanções. Tal lógica se enquadra nos ensinamentos de Joseph Raz que prescreve que

> O ponto crucial do problema da identidade dos sistemas jurídicos considerados em sua existência não momentânea é a questão da continuidade, ou seja, quais eventos interrompem a existência contínua de um sistema jurídico, provocam o seu desaparecimento e talvez resultem na criação de um novo sistema jurídico em seu lugar. Em outras palavras, o problema crucial é o de decidir se dois determinados sistemas vigentes em determinados momentos pertencem ao mesmo sistema jurídico. (RAZ, 2012, p. 250)

A adoção da supranacionalidade nesta seara reforçaria a confiança mútua entre os Estados-membros e as instituições da UE, permitindo que a UE seja capaz de agir de forma mais rápida e eficaz contra violadores dos direitos humanos.

O contexto aqui apresentado demonstra a viabilidade da supranacionalidade para decisões referentes à adoção de sanções, cujo maior benefício se mostra no potencial da UE para reagir mais eficaz e rapidamente a um ambiente internacional de constante mudança, além de reduzir a potencial influência externa sobre os Estados-membros cujas relações com países terceiros podem comprometer as decisões de política externa da UE, impedindo que o bloco aja a nível global.

É certo que o novo regime global de sanções da UE é dotado de um valor operacional considerável para o movimento global, ainda mais quando somados a tantos outros regimes globais, como as Leis Magnitsky de outros Estados, todavia, estes regimes são mais eficazes quando agem de forma concertada, pois multiplicam-se os seus impactos punitivos e dissuasores, de modo a demonstrar a real necessidade e viabilidade de alteração da votação unânime para a maioria qualificada nesta seara, a fim de manter a capacidade de ação do bloco frente às demandas internacionais.

CONCLUSÃO

Historicamente, a segurança global remetia à integridade territorial das nações, cuja maior ameaça era representada por guerras e conflitos armados entre os Estados, notadamente para a resolução de controvérsias político-sociais. Todavia, a consciência da moral e do direito foi gradativamente se impondo na sociedade, principalmente após as drásticas experiências da Segunda Guerra Mundial, e o recurso à força armada passou a ser julgado e repelido reforçando o desejo de uma alternativa à sua utilização, emergindo um ideal de soluções de conflitos sem o uso da força, a partir do qual se vislumbrou a adoção de sanções como forma de demonstrar reprovabilidade a condutas e de se evitar agressões armadas.

Percebe-se, assim, que as sanções internacionais, também chamadas de medidas restritivas, foram concebidas como mecanismos de pressão alternativos à intervenção armada, que ao longo da história tem sido recorrentemente adotadas pelos atores internacionais como instrumento fundamental no campo da política externa, a fim de demonstrar desaprovação ou mesmo punir Estados, organizações ou pessoas por algumas condutas que podem ameaçar direitos, a paz e a segurança internacional.

Vale observar que a insegurança e violações a direitos são fenômenos transnacionais, uma vez que ultrapassam assuntos internos e individuais de um Estado e dificultam sua atribuição e responsabilidade a um Estado determinado, representando uma ameaça ou emergência comum ou compartilhada no cenário mundial, e justamente por isso requerem uma abordagem e reação globais.

Como forma de reação emerge a adoção de sanções internacionais, que tem por objetivo principal incentivar a mudança de comportamento e postura em relação a alguma ação praticada por aquele que sofre a sanção e desaprovada pelo sancionador, sem a necessidade de se recorrer a outros elementos tradicionais como o uso da força.

Tal medida é justificável, pois toda norma padece de descumprimento, uma vez que cabe a cada sujeito de direito escolher obedecê-la ou não, ainda mais no cenário internacional que é fortemente dotado de observância voluntária e natureza cooperativista. Todavia, é certo que em alguns casos, como, por exemplo, nos casos de graves violações aos direitos humanos, as estratégias de *compliance* podem não funcionar, o que acabaria por colocar em xeque o comprometimento de todo o sistema de proteção a esses direitos fundamentais, daí a

importância da aplicação de sanções para sinalizar que o sistema não admite violações e transgressões.

A partir daí diversas sanções internacionais foram adotadas como instrumento de política externa dos Estados, principalmente após a Guerra Fria, em 1990, uma vez que durante o período da Guerra Fria o sistema internacional estava organizado a partir da dicotomia capitalista (EUA) e socialista (URSS), de modo que havia poucos Estados não alinhados com alguma dessas superpotências e contra os quais a imposição de sanções poderia ser eficaz. Tal bipolaridade apenas se desfez com o fim da guerra e o consequente advento de uma concepção multilateral da noção de segurança internacional, fazendo com que as sanções internacionais se tornassem uma ferramenta mais potente e frequente de política externa.

Na época, diversas sanções foram adotadas no âmbito do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), órgão formado por cinco membros permanentes (EUA, Rússia, China, França e Reino Unido) e mais dez membros não permanentes, cuja estrutura de votação prevê a necessidade do voto afirmativo de ao menos nove de seus membros, dentre os quais devem estar necessariamente inclusos todos os cinco membros permanentes, o que acarreta o poder de veto por parte desses Estados, de modo a dificultar ou bloquear a tomada de decisão frente aos interesses individuais de cada Estado. Recente exemplo de bloqueio da atuação efetiva desse órgão devido a essa estrutura de votação ocorreu após a ofensiva da Rússia à Ucrânia, cujo emprego de sanções não vingou devido ao voto contrário da própria Rússia.

Não obstante tal crítica, vale lembrar, ainda, que, a princípio, a imposição de sanções era dirigida ao Estado-alvo, de modo que implicavam em sérios danos para a população do país sancionado, pois as sanções muitas vezes impediam inocentes de obterem alimentos e serviços essenciais como eletricidade, água, gás, combustível, moradia, acesso a medicamentos e informações, enfim, dificultando a sobrevivência e desenvolvimento da coletividade, e, muitas vezes, não repercutiam impacto nos reais responsáveis pelas violações, uma vez que eram impostas com a esperança de que o drama vivido pela população civil do país com as sanções poderia fazer com que os dirigentes mudassem suas posturas, todavia, pessoas que violam sistematicamente o direito internacional e os direitos humanos dificilmente mudam sua forma de agir devido ao sofrimento alheio, um dos casos mais evidentes dessas graves consequências é o caso do Iraque, no qual a sociedade civil sofreu enquanto Saddam Hussein permaneceu no poder.

A crítica que se coloca é que as sanções eram abrangentes, uma vez que se concentravam no Estado e não na pessoa, órgão ou entidade que de fato cometia a violação. Essa incompatibilidade despertou o interesse da sociedade internacional pela busca por sanções inteligentes, compreendidas em sanções direcionadas à pessoa, entidade ou órgão que comete a transgressão, e não sobre o Estado correspondente, de modo a minimizar as consequências para a população civil. Pretendem, assim, circunscrever os seus efeitos unicamente às pessoas realmente visadas, respondendo à lógica de tentar garantir que as consequências para a população civil e terceiros Estados sejam mínimas.

Percebe-se, assim, a tendência mundial quanto à pretensão de reduzir os danos colaterais para aqueles que não tiveram responsabilidade na prática de violações aos direitos humanos, bem como no crescente reconhecimento de que as ameaças aos direitos não estão necessariamente ligadas a um Estado e por isso as sanções não deveriam ser atribuídas abrangentemente a uma região geográfica específica.

Nessa perspectiva, reforçada após a prisão, tortura e morte do russo Sergei Magnitsky, em 2009, que havia descoberto e denunciado uma rede de corrupção na Rússia, os EUA adotaram uma lei voltada à imposição de sanções às pessoas envolvidas na morte de Sergei Magnitsky e responsáveis por graves violações dos direitos humanos, denominada *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, ou simplesmente *Global Magnitsky Act*, que foi o primeiro de uma nova geração de instrumentos globais de sanções relacionadas aos direitos humanos que, em contraste com as sanções tradicionais direcionadas a países específicos, podem ser aplicadas de forma flexível a perpetradores de todo o mundo, independentemente de sua localização geográfica.

A partir daí diversos outros Estados adotaram regimes globais de sanções baseados na lei americana, como a Estônia, Letônia, Lituânia, Gibraltar, Kosovo, Jersey, Reino Unido, Canadá, dentre outros, que fornecem uma resposta transnacional a um cenário em mudança de desafios de segurança no tocante às violações aos direitos humanos, que também são transnacionais.

A União Europeia tardou a se juntar a este movimento global Magnitsky, uma vez que em 2012 o Parlamento Europeu, que não possui competência para adotar medidas restritivas, já havia emitido uma Recomendação ao Conselho da UE, amparado no artigo 215 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), referente ao estabelecimento de restrições comuns à emissão de vistos e congelamento de ativos financeiros na UE aos funcionários russos

envolvidos no caso Sergei Magnitsky. Todavia, à época, não houve resposta pelo Conselho, cujo debate apenas retornou acalorado em 2018 após a morte do jornalista saudita exilado, Jamal Khashoggi, crítico do governo de Riad, pelo governo saudita no consulado da Arábia Saudita em Istambul, Turquia.

Como reação aos acontecimentos, fora realizada, em 2018, uma reunião organizada pelo governo da Holanda que incitou os governos da UE a adotarem um regime semelhante ao *Global Magnitsky Act* dos EUA, notadamente diante do agravamento dos abusos e violações aos direitos humanos em todo o mundo.

Assim, em 2019, o Parlamento Europeu editou uma nova resolução solicitando ao Conselho da UE a criação de um regime que punisse as violações graves dos direitos humanos no mundo. Em resposta, em março de 2020, os responsáveis políticos da Comissão Europeia apresentaram o Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024, no qual propuseram a adoção de um novo regime global de sanções contra violações aos direitos humanos, que fora efetivamente adotado em 7 de dezembro de 2020, quando o Conselho aprovou a Decisão do Conselho PESC 2020/1999 e o Regulamento 2020/1998 do Conselho sobre medidas restritivas contra graves violações e abusos dos direitos humanos, criando, assim, formalmente o Novo Regime Global de Sanções da União Europeia (*EU Global Human Rights Sanctions Regime*).

Este novo regime global de sanções da União Europeia permite à UE visar pessoas físicas e jurídicas, entidades ou organismos, estatais ou não-estatais, implementando medidas restritivas de congelamento de bens e proibição de disponibilização de fundos e recursos econômicos, e restrições à circulação e proibição de viagens, contra perpetradores de graves violações e abusos dos direitos humanos, independentemente da localização do responsável pelas infrações ou do seu local de ocorrência.

Todavia, conforme demonstrado ao longo desta pesquisa, este novo regime de sanções contra as violações aos direitos humanos da UE encontra um entrave que é o intergovernamentalismo do seu processo de votação, consubstanciado na unanimidade, ou seja, na necessidade de consenso absoluto entre os 27 Estados-membros, cada um com os seus próprios interesses nacionais, o que faz com que o processo de adoção de sanções seja mais lento do que deveria, ou até mesmo bloqueado por meio do poder de veto de um Estado-membro.

Essa possibilidade de cada Estado-membro gerir a política externa e de segurança comum a partir de seus próprios interesses, abarcado pelo intergovernamentalismo, pode resultar na ausência de resposta da UE a violações dos direitos humanos que deveriam ser veementemente condenadas pelo bloco, mas que acabam por colocar o bloco europeu numa posição desvantajosa no sistema internacional, bem como em relação a outros Estados que também possuem um regime global de sanções com mecanismos decisórios muito mais ágeis, como os EUA, por exemplo.

Vale frisar que o novo regime global de sanções ao sancionar determinado indivíduo, entidade ou órgão, ao invés do Estado, pode fazer com que as divergências de posições entre os Estados-membros sejam mais facilmente superadas, entretanto, a unanimidade nunca é algo simples de se atingir tendo em vista discrepâncias de interesses nacionais dos Estados-membros.

Nesse contexto, foram apresentados nesta pesquisa diversos casos, de 2016 a 2022, em que a aplicação de sanções tardou a ser adotada, foi ameaçada ou até mesmo impedida, diante da necessidade de unanimidade no processo de votação, como, mais recentemente, em abril de 2022, a Hungria atrasou por aproximadamente cinco semanas a adoção do embargo de petróleo contra a Rússia, e a Grécia, Chipre e Malta bloquearam sanções contra navios de propriedade da Rússia em portos da UE; em junho de 2022, a Hungria vetou a inclusão do Patriarca Kirill, chefe da Igreja Ortodoxa da Rússia, nas listas de sanções da UE; e em setembro de 2022, a Hungria ameaçou bloquear algumas sanções da UE contra a Rússia se três oligarcas não fossem poupados.

Não obstante tal entrave, analisou-se, ainda, a utilização do poder de veto do Estado-membro como moeda de troca para atingir interesses nacionais, como ocorreu recentemente quando da decisão referente à adoção de um pacote de ajuda à Ucrânia devido à invasão russa, ocasião em que a Hungria, utilizando-se de vetos estratégicos, conseguiu fazer com que os Estados-membros da UE reduzissem o valor de um congelamento de financiamento em troca de suspender seu veto, por meio da abstenção construtiva.

É certo que a unanimidade em matéria PESC fora inicialmente concebida para permitir que os governos protegessem interesses nacionais legítimos sobre questões sensíveis, todavia, percebe-se que o direito de veto tornou-se um instrumento utilizado para exercer influência e obter concessões em relação a outras questões.

Tais análises demonstram como a unanimidade representa um dos grandes obstáculos à capacidade da UE para agir rápida, coordenada e eficazmente frente aos desafios internacionais, ainda mais tendo em conta que quando ocorre uma violação aos direitos humanos ou conflitos a níveis internacionais são necessárias respostas rápidas, que o bloco europeu pode não estar preparado a adotar devido às idiossincrasias de seus membros.

Ressalte-se que respostas rápidas e eficazes às graves violações dos direitos humanos, mediante a adoção de sanções, demonstram que não são os Estados individuais ou as coalizões de Estados que se defrontam com tais situações problemáticas da sociedade mundial, mas sim a política e sociedade no singular, daí porque acredita-se na necessidade de reforço e eficácia do regime global de sanções da UE por meio da supranacionalidade.

Nesse diapasão, defende-se a necessidade de superação da intergovernamentabilidade para a supranacionalidade. Todavia, embora haja o paradoxo de que para acabar com a unanimidade é preciso unanimidade, observou-se que os próprios Tratados da UE trazem mecanismos que demonstram uma intenção de se avançar à maioria qualificada, como as cláusulas-ponte previstas no Tratado de Lisboa, que permitem a alteração de uma votação por unanimidade para uma votação por maioria qualificada para a adoção de um ato em determinados domínios, a fim de tornar o processo decisório da UE mais flexível, como também o instrumento da abstenção construtiva no domínio da PESC, previsto na Tratado da União Europeia (TUE), que permite ao Estado-membro que não concordar com uma ação coletiva se abster ao invés de vetar, de modo que tal abstenção não impeça ou interrompa a deliberação.

Tais instrumentos demonstram que apesar da unanimidade imposta ao novo regime global de sanções, tendo em vista estar no domínio PESC, abre-se nova motivação a flexibilizar e ressignificar tal obrigatoriedade, uma vez que a política de sanções se mostra como um importante *enforcement* para amenizar atos de agressão internacionais, bem como para consolidar a reputação da UE como defensora e garante dos direitos humanos.

Reforçando tal viabilidade de superação do intergovernamentalismo para a supranacionalidade na seara do novo regime global de sanções da UE evoca-se o caráter sistêmico do ordenamento jurídico do bloco europeu, de modo a tornar sua estrutura de atuação ordenada, concertada e unitária, em detrimento do atual conjunto de padrões normativos que carece de traço sistêmico, cuja falta de sistematicidade pode ser observada pela atuação desconforme dos Estados-membros em prol de interesses individuais.

Reconhece-se um nítido caráter sistêmico ao processo de integração europeu de modo que um ordenamento que se pretenda sistêmico não pode prescindir de normas dessa natureza, notadamente àquelas relacionadas a assuntos sensíveis como no caso do regime global de sanções. Daí porque a votação por maioria qualificada nesta seara mostra-se viável e necessária, vez que confere à UE um novo mecanismo de cooperação de alcance global e rapidez de reações.

Vislumbra-se, assim, uma visão mais holística da ação externa da UE e como consequência direta a superação da intergovernamentabilidade pela supranacionalidade em matérias de sanções internacionais, especialmente no tocante ao novo regime global de sanções em matéria de direitos humanos adotado pela União Europeia, a fim de projetar o bloco europeu como ator político relevante do sistema internacional, cada vez mais dotado de unidade e coesão.

Tal percepção aqui projetada e defendida revela-se necessária ante a velocidade e magnitude das transformações históricas experimentadas pela humanidade que fazem jus ao dinamismo líquido da atual sociedade globalizada, que clama por ações concertadas, notadamente no domínio de sanções a violadores de direitos humanos, que requerem uma resposta rápida dos atores internacionais, com o intuito de fortalecimento da segurança da sociedade transnacional, mas que atualmente é fragmentada no âmbito do bloco europeu frente aos obstáculos que a atual política de unanimidade na tomada de decisões em relação às sanções e aos direitos humanos impõe.

Verifica-se que a reformulação aqui proposta de superação do intergovernamentalismo para a supranacionalidade projeta-se na necessidade de contenção de violações, em âmbito mundial, aos direitos humanos, recorrentemente ameaçados, especialmente no bojo dos contemporâneos conflitos russo-ucraniano, do Sudão, da Etiópia, da Síria, do Mianmar, dentre outros. Acredita-se, como demonstrado nesta pesquisa, que tal reformulação conduziria a respostas uniformes e ágeis da UE, que acabariam por estreitar relações entre os Estados-membros do bloco, bem como acentuariam o processo integracionista em face da unificação e revigoramento do posicionamento sistêmico do bloco, de modo a projetar-se como um verdadeiro ator global no cenário internacional.

Frise-se, por fim, que a convergência da adoção de sanções do bloco europeu com a de diversos outros Estados que também possuem um regime global de sanções conduziria a respostas uniformes fortalecidas pela amplitude do alcance que poderiam ter, cooperando,

assim, para a mudança de comportamento do sancionado e minimizando as violações aos direitos humanos.

Todavia, como o novo regime global de sanções em matéria de direitos humanos da UE tem um viés intergovernamental que se impõe à questão supranacional do ponto de vista da tomada da decisão quanto à adoção de medidas restritivas, a tendência é uma paralisia deste importante mecanismo de proteção de direitos e não funcionamento do seu potencial pleno.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

ALENCAR, Humberto. **EUA pressionam por aprovação de sanções contra Irã**. *In*: Vermelho. Disponível em: https://www.vermelho.org.br/2010/06/08/eua-pressionam-por-aprovacao-de-sancoes-contra-ira/. Acesso em: 12 ago. 2023.

ALEXY, Robert. Não positivismo inclusivo. *In*: **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (Orgs.). 1. ed. Florianópolis: Qualis, 2015.

AMARAL, Renata Campetti. **O direito internacional**: público e privado. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. **Manual do candidato**: noções de direito e direito internacional. 4. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

AUSTRÁLIA. **Revised Explanatory Memorandum**: Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-Style and other Thematic Sanctions) Bill 2021. Disponível em: https://perma.cc/2LZ9-7W6H. Acesso em: 18 jun. 2023.

AUSTRÁLIA. **Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-style and Other Thematic Sanctions) Act 2021**. Disponível em: https://perma.cc/9EES-GUP7. Acesso em: 18 jun. 2023.

BAMI, Xhorxhina. **Outgoing Kosovo Govt Adopts Magnitsky Act**. *In*: Balkan Insight. Disponível em: https://balkaninsight.com/2020/01/29/kosovo-to-adapt-magnitsky-act/. Acesso em: 19 jun. 2023.

BARTOLONI, Maria Eugenia. Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic Sanctions: Two Too Similar Sides of the Same Coin? *In*: **European Papers**. v. 7. n. 3. P. 1121-1130. 2022. Disponível em: https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/simple-abstention-and-constructive-abstention-in-context-of-international-economic-sanctions#_ftn13. Acesso em: 10 jul. 2023.

BENHOSSI, Marcela; CARVALHO, Daniel Campos de. **Antecipando a Organização das Nações Unidas**: a ordem jurídica da Liga das Nações como ensaio do Direito Internacional pós-1945. *In*: A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas. Liliana Lyra Jubilut, João Carlos Jarochinski Silva, Larissa Ramina (orgs.). Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.

BEVILAQUA, Clóvis. **Direito público internacional**: a synthese dos princípios e a contribuição do Brasil. Tomo II. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1911.

BOECHAT, Yan. **Um brasileiro no coração das trevas**. *In*: IstoÉ. Disponível em: https://istoe.com.br/362169_UM+BRASILEIRO+NO+CORACAO+DAS+TREVAS/. Acesso em: 05 jul. 2023.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BORGES, Daniel Damásio. **Represálias nos contenciosos econômicos na Organização Mundial do Comércio**: uma análise na perspectiva dos países em desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

BRASIL. **Pacto da Sociedade das Nações**. Disponível em: http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/55_-_pacto_da_sociedade_das_nacoes.pdf. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. **Abc das Nações Unidas**. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/abc_nacoes_unidas.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. NAÇÕES UNIDAS. **Rússia veta resolução do Conselho de Segurança condenando ofensiva à Ucrânia**. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2022/02/1781042. Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-08/A-Carta-das-Nacoes-Unidas.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7600453/mod_resource/content/1/Estatuto%20da%20Corte%20Internacional%20de%20Justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. **As chocantes gravações que retratam os últimos momentos de Jamal Khashoggi, morto em consulado saudita na Turquia**. G1. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/10/07/as-chocantes-gravacoes-que-retratam-os-ultimos-momentos-de-jamal-khashoggi-morto-em-consulado-saudita-na-turquia.ghtml. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. **Pacto da Sociedade das Nações**. Disponível em: http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/55_-_pacto_da_sociedade_das_nacoes.pdf. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. **Convenção de Haia de 1907**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5632420/mod_resource/content/1/Conven%C3%A7%C3%A3o%20da%20Haia%2C%201907.pdf. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Carta da OEA**. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. UOL. **Israel ataca barcos que levavam ajuda a Gaza**; Turquia pede reunião da ONU. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2010/05/31/israel-ataca-barcos-que-tentavam-furar-bloqueio-a-gaza-e-mata-dezenas-ataque-repercute-no-mundo.htm#:~:text=Israel%20decretou%20um%20bloqueio%20quase,regi%C3%A3o%2C%20em%20junho%20de%202007. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. UOL. **Oriente Médio** - Ataque à "Flotilha da Liberdade" isola Israel. Disponível em: https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/oriente-medio-ataque-a-flotilha-da-liberdade-isola-israel.htm. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. DW. **Israel e Turquia normalizam relações diplomáticas**. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/israel-e-turquia-normalizam-rela%C3%A7%C3%B5es-diplom%C3%A1ticas/a-19360501. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. G1. **Israel pagará indenização de US$ 20 milhões por ataque a barco turco**. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/israel-pagara-indenizacao-de-us-20-milhoes-por-ataque-barco-turco.html. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. O GLOBO. **Bloqueio israelense à Faixa de Gaza deixou um milhão de pessoas abaixo da linha da pobreza**, diz ONU. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/bloqueio-israelense-faixa-de-gaza-deixou-um-milhao-de-pessoas-abaixo-da-linha-da-pobreza-diz-onu-24767229. Acesso em: 15 jun. 2023.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BUGIATO, Caio. **Uma Breve Apresentação da Organização das Nações Unidas**. In: A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas. Liliana Lyra Jubilut, João Carlos Jarochinski Silva, Larissa Ramina (orgs.). Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.

CALIXTO, Yago Teodoro Aiub; CARVALHO, Daniel Campos de. As formulações conceituais de déficit democrático e os desafios do regionalismo sul americano: os casos do Mercosul e da Unasul. In: **XVII Congresso Internacional FoMerco**. 2019. Disponível em: https://www.congresso2019.fomerco.com.br/resources/anais/9/fomerco2019/1568859684_ARQUIVO_0b5313756d80a812d4255c69c43ddf14.pdf. Acesso em: 19 ago. 2022.

CALIXTO, Yago Teodoro Aiub. **O fenômeno do déficit democrático em blocos regionais**: um embate entre o nacionalismo e a integração. Dissertação de mestrado em Direito. Orientador: Prof. Dr. Daniel Campos de Carvalho. Faculdade de Direito da UNESP. Franca, 2021. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/handle/11449/204431. Acesso em: 06 jul. 2023.

CANADÁ. **Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act** (Sergei Magnitsky Law). Disponível em: https://perma.cc/YC6P-GWRQ. Acesso em: 18 jun. 2023.

CAPARROZ, Roberto. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARNEIRO, Wellington Pereira. **A Relevância do Surgimento da ONU para as Relações Internacionais**. *In*: A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas. Liliana Lyra

Jubilut, João Carlos Jarochinski Silva, Larissa Ramina (orgs.). Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.

CAROLAN, Sinead. **Latvia becomes final Baltic State to pass Magnitsky Law**. *In*: Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP). 2018. Disponível em: https://www.occrp.org/en/daily/7621-latvia-becomes-final-baltic-state-to-pass-magnitsky-law. Acesso em: 18 jun. 2023.

CARVALHO, Daniel Campos de. **Déficit Democrático na União Europeia**: gênese normativa e perspectivas jurídicas. Tese de Doutorado em Direito. Orientador: Prof. Dr. Alberto do Amaral Júnior. Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-18022013-163602/publico/Versao_Integral_Daniel_Campos_de_Carvalho_Doutorado.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

CARVALHO, Daniel Campos de. **A atuação dos tribunais internacionais frente ao choque entre o regime da resolução 1267/1999 do CS/ONU e os mecanismos de proteção dos direitos humanos**: desafios e consequências. *In*: III Conferencia Bienal de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional, 2015, Bogotá. Memoria de la III Conferencia Bienal de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. v. 1. pp. 119-134, 2015.

CARVALHO, Daniel Campos de. **A noção de ordenamento jurídico e o reconhecimento do Direito da União Europeia como um corpo sistêmico**. *In*: Direito internacional atual. JUBILUT, Liliana Lyra. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CASTAÑEDA, Celia Fernández. **Medidas restrictivas en la Unión Europea**: el nuevo régimen de sanciones contra las violaciones y abusos graves de los derechos humanos en el contexto internacional. *In*: Documento de Trabajo - Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales. n. 119. Madrid: CEU Ediciones, 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CORTRIGHT, David; LOPEZ, George A. **Sanctions decade**: assessing UN strategies in the 1990s. 2000. Disponível em: https://carnegieendowment.org/2000/04/18/sanctions-decade-assessing-un-strategies-in-1990s-event-50. Acesso em: 20 ago. 2022.

COSTA, Olivier. **A União Europeia e sua política exterior**: história, instituições e processo de tomada de decisão. Brasília: FUNAG, 2017.

CUTRIM, Evelucia; BORBA, Luana; PERINO, Michelle. **Impactos humanitários de sanções unilaterais e multilaterais**. *In*: Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas – CDHNU. UFRGSMUN. v. 6. 2018. Disponível em: https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2018/web/files/cdhnu.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

CHACKO, Elena. Due Process is in the details: U.S. targeted economic sanctions and international human rights law. *In*: **AJIL Unbound**. v. 113, p. 157-162. 2019. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/due-

process-is-in-the-details-us-targeted-economic-sanctions-and-international-human-rights-law/CAB97B0BB45DE0D128E0C17F39DF5A95. Acesso em: 25 jun. 2023.

DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. *In*: **Recueil des Cours**: collected courses of the Hague Academy of International Law. Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

DUCKENFIELD, Mark. Sanções econômicas. *In*: **Military Review**: Revista Profissional do Exército dos EUA, edição brasileira – Army University Press. 2022. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Arquivos/Julho-Dezembro-2022/Duckenfield/. Acesso em: 17 jul. 2023.

ECKES, Christina. EU human rights sanctions regime: ambitions, reality, and risks. In: **Amsterdam Law School Research Paper**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3744856. Acesso em: 25 jun. 2023.

EUA. 112th Congress. **Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012**. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1039. Acesso em: 18 jun. 2023.

EUA. 114th Congress. **Global Magnitsky Human Rights Accountability Act**. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284. Acesso em: 18 jun. 2023.

FEIKERT-AHALT, Clare. Jersey. *In*: **Worldwide Global Magnitsky Act Legislation**. Washington: The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate. 2022. Disponível em: https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/llglrd/2022666106/2022666106.pdf. Acesso em: 18 jun. 2023.

GALTUNG, Johan. On the effects of international economic sanctions: with examples from the case of Rhodesia. *In*: **World Politics**. v. 19. n. 3. 1967.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.

GARCIA, Emerson. *Jus cogens* e proteção internacional dos direitos humanos. *In*: **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. n. 64. 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1255811/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 13/08/2022.

GARFIELD, Richard. Economic sanctions, humanitarianism, and conflict after the Cold War. In: **Social Justice**. v. 29. n. 3. 2002. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/29768138. Acesso em: 15 ago. 2022.

GIBRALTAR. **First Supplement to the Gibraltar Gazette**, nº 4436 of 8th February, 2018. Disponível em: https://perma.cc/BW9R-RM6K. Acesso em: 18 jun. 2023.

GORDON, Joy. **The invisibility of human harm: how smart sanctions consumed all the oxygen in the room**. *In*: Social Research. v. 82. n. 4. 2015. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/44282144. Acesso em: 17 jul. 2023.

HÄBERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Sobre a constituição da Europa**: um ensaio. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.

HAMER, David I. The European Union joins the global Magnitsky movement. *In*: **International Law and Politics**. v. 53. 1003. ed. Cambridge. 2021. Disponível em: https://www.nyujilp.org/wp-content/uploads/2021/08/NYUJILP_53.3_David-Hamer_EU-Magnitsky-Movement.pdf. Acesso em: 17 jun. 2023.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

HELWIG, Niklas; PESU, Matti. Adaptation of the EU's sanctions framework: EU decision-making on sanctions regimes. *In*: **Sharpening EU sanctions policy for a geopolitical era**. HELWIG, Niklas, JOKELA, Juha; PORTELA, Clara (orgs.). Helsinque, 2020. Disponível em: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162257/VNTEAS_2020_31.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOPKINS, Russell. **Sanctions and/or civil recovery for gross human rights violations**. In: Lexology, 2018. Disponível em: https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=18ca7b09-dd4d-4b89-8bfd-2be7833717ce. Acesso em: 18 jun. 2023.

HUCK, Hermes Marcelo. **Da guerra justa à guerra econômica**: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional. São Paulo: Saraiva, 1996.

HUFBAUER, Gary Clyde; SCOTT, Jeffrey J.; ELLIOT, Kimberly Ann; OEGG, Barbara. **Economic sanctions reconsidered**. 3. ed. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2007.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2017.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. **Régime des représailles en temps de paix**. 1934. Disponível em: https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1934_paris_03_fr.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)** (New Application: 1962). Disponível em: https://www.icj-cij.org/case/50). Acesso em: 27 jun. 2023.

JERSEY. **Sanctions and Asset-Freezing (Jersey) Law 2019**. Disponível em: https://perma.cc/YD6R-JJPU. Acesso em: 18 jun. 2023.

KELSEN, Hans. **A paz pelo direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Tradução Saul S. Gefter, Ann Mary Fighiera Perpétuo, tradução revista Heitor Aquino Ferreira. São Paulo: Saraiva, 2012.

KPODO, Kwasi. Tripulantes de navio argentino apreendido começam a deixar Gana. *In*: **Reuters**. 2012. Disponível em: https://www.reuters.com/article/mundo-gana-argentina-navio-idBRSPE89L09820121022. Acesso em: 13 jun. 2023.

LAFER, Celso. Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação. v. 2. Brasília: FUNAG, 2018.

LAGE, Victor Coutinho. "Sociedade civil global": agentes não estatais e espaço de interação na sociedade política. *In*: **Contexto Internacional**. v. 34. n. 1. pp. 151-188. Rio de Janeiro, 2012.

LESSA, Antônio Carlos. **A construção da Europa**: a última utopia das Relações Internacionais. *In*: Coleção Relações Internacionais. Brasília: Editora Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

LISBOA, Leonel Eustáquio Mendes. **Direitos Humanos em um mundo de sanções, para além da distinção entre o legal e o ilegal**: o direito ao desenvolvimento e as medidas coercitivas unilaterais. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Contemporâneo). Faculdade de Direito de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.

MARTINS, Hugo Lázaro Marques. **As sanções [socio]econômicas internacionais frente aos direitos humanos**: uma reflexão e propostas diante dos desafios do século XXI. Tese de doutorado em Direito. Orientador: Prof. Dr. Júlio de Aguiar Oliveira. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Belo Horizonte, 2017. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_MartinsHL_1.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. v. 1. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. v. 2. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MONTOYA, Cayetana Santaolalla. La Ley Magnistky europea: ¿y la corrupción? In: **Bitácora Millennium DiPr (Derecho Internacional Privado)**. n. 14. Zaragoza. 2021. Disponível em: https://www.millenniumdipr.com/ba-96-la-ley-magnistky-europea-y-la-corrupcion. Acesso em: 18 jun. 2023.

NANOPOULOS, Eva. **The juridification of individual sanctions and the politics of EU law**. Chicago: Hart Publishing, and imprint of Bloomsbury, 2019.

NASCIMENTO, Blenda Lara Fonseca do. **Solução de controvérsias internacionais**: revisão do papel da ONU como pilar da segurança internacional. Curitiba: Juruá, 2007.

ONU. **Statement by Mrs. Sadako Ogata**, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Board of the United Nations Children's Fund (UNICEF), New York, 15 June 1992. Disponível em: https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fcc44/statement-mrs-sadako-ogata-united-nations-high-commissioner-refugees-executive.html. Acesso em: 02 mar. 2022.

ONU. **Informe de la Comisión de Derecho Internacional**. Proyecto de Artículos sobre la Prevención y Castigo de los Crímenes de Lesa Humanidad, aprobados por la Comisión en segunda lectura, en su 71er período de sesiones (29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019). 2019. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/243/96/PDF/G1924396.pdf?OpenElement. Acesso em: 22 jun. 2023.

ONU. **Note verbale dated 96/01/29 from the Permanent Mission of the Republic of Iraq to the United Nations Office at Geneva addressed to the Centre for Human Rights**. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/235229?ln=ru. Acesso em: 17 jul. 2023.

OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **International law**: a treatise - war and neutrality. v. II. 2. ed. Londres: Longmans, Green and Co., 1912. Disponível em: https://www.gutenberg.org/cache/epub/41047/pg41047-images.html. Acesso em: 12 jun. 2023.

ORIA, Sergio Nieves. **Las medidas restrictivas de la Unión Europea contra violaciones de los derechos humanos**. Trabajo fin de Máster en Estudios Internacionales. Orientadora: Prof.ª María Isabel Lirola Delgado. Universidade de Santiago de Compostela (USC). Santiago de Compostela, 2021. Disponível em: https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/27090/2021_TFM_NIEVES_Las_medidas_restrictivas_de_la_Uni%C3%B3n_Europea_contra_violaciones_de_los_derechos_humanos.pdf?sequence=1. Acesso em: 20 jun. 2022.

PAVESE, Carolina Boniatti. **A união econômica e monetária e a dinâmica da integração européia**: uma abordagem das relações internacionais. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani. Universidade Estadual Paulista. 2012. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/handle/11449/96279. Acesso em: 06 jul. 2023.

PAVLIDIS, Georgios. Global sanctions against corruption and asset recovery: a European approach. *In*: **Journal of Money Laundering Control**. v. 26. n. 1. 2023. p. 4-13. Disponível em: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JMLC-10-2021-0120/full/html. Acesso em: 25 jun. 2023.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. As normas de *jus cogens* e os direitos humanos. In: **Revista Interdisciplinar de Direito - Faculdade de Direito de Valença**. v. 6. n. 1. 2017. Disponível em: https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/11. Acesso em: 12/08/2022.

PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional público**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. 1980/81: a revolução autogestionária na Polônia. In: **Revista de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas**. v. 22, n. 3, pp. 23-33, 1982.

Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/39464. Acesso em: 18 ago. 2022.

PÉREZ, María Torres. La aplicación del nuevo régimen de medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos por la Unión Europea. *In*: **Revista Boliviana de Derecho**. n. 33. 2022a. p. 436-453. Disponível em: https://www.revista-rbd.com/wp-content/uploads/2022/02/13._Mar%C3%83%C2%ADa_Torres_pp._436-453.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

PÉREZ, María Torres. The European Union protection of human rights through its global policy: the implementation of the regime of restrictive measures against serious violations and abuses of human rights. *In*: **The Age of Human Rights Journal**. n. 19. 2022b. p. 255-269. Disponível em: https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/TAHRJ/article/view/7071. Acesso em: 25 jun. 2023.

PICARD, Renee. **Lithuania: Parliament adopts version of Magnitsky Act**. In: Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP). 2017. Disponível em: https://www.occrp.org/en/daily/7265-lithuania-parliament-adopts-version-of-magnitsky-act. Acesso em: 18 jun. 2023.

PILGER, John. **Há 24 anos, OTAN/EUA iniciavam o bombardeio criminoso de 78 dias à população da Iugoslávia**. *In*: Hora do Povo. Disponível em: https://horadopovo.com.br/ha-24-anos-otan-eua-iniciavam-o-bombardeio-criminoso-de-78-dias-a-populacao-da-iugoslavia/. Acesso em: 12 ago. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PISAPIA, Giuliano. **Relatório sobre a aplicação de cláusulas-ponte nos Tratados da UE**. 2023. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208_PT.html. Acesso em: 09 jul. 2023.

PORTELA, Clara. Adaptation of the EU's sanctions framework: Implementation and enforcement. *In*: **Sharpening EU sanctions policy for a geopolitical era**. HELWIG, Niklas, JOKELA, Juha; PORTELA, Clara (orgs.). Helsinque, 2020. Disponível em: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162257/VNTEAS_2020_31.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

PORTUGAL. **O caso Magnitsky**: uma história de corrupção, denúncia, espancamentos de uma hora, morte e uma lei. *In*: Expresso. Disponível em: https://expresso.pt/internacional/2021-11-18-O-caso-Magnitsky-uma-historia-de-corrupcao-denuncia-espancamentos-de-uma-hora-morte-e-uma-lei-94d09cb0. Acesso em 28 ago. 2022.

RAZ, Joseph. **O conceito de sistema jurídico**: uma introdução à teoria dos sistemas jurídicos. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2012.

REINO UNIDO. EDITORIAL COMMENTS. A new tool in the Union's human rights toolbox. *In*: **Common Market Law Review**. v. 58. 3 ed. p. 621-634. Disponível

em: https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/58.3/COLA2021045. Acesso em: 18 jun. 2023.

REINO UNIDO. **Criminal Finances Act 2017**. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/22/contents/enacted. Acesso em: 18 jun. 2023.

REINO UNIDO. **Sanctions and Anti-Money-Laundering Act 2018**. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted. Acesso em: 18 jun. 2023.

REINO UNIDO. **The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020**. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/680/made. Acesso em: 18 jun. 2023.

REINO UNIDO. **The Global AntiCorruption Sanctions Regulations**. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2021/488/contents. Acesso em: 18 jun. 2023.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RUSSELL, Martin. **Global human rights sanctions**: mapping Magnitsky laws: the US, Canadian, UK and EU approach. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698791/EPRS_BRI(2021)698791_EN.pdf. Acesso em: 18 jun. 2023.

SALA, José Blanes. A política internacional e as regras de jus cogens. *In*: **Revista IMES**. a. VIII. n. 13. 2007. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/22297.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, João Carlos Jarochinski; CARVALHO, Daniel Campos de. Tão longe, tão perto: proximidades e distanciamentos das abordagens da União Europeia e do Mercosul na questão migratória. *In*: **União Europeia: Visões do Sul**. ESPÓSITO NETO, Tomaz (Org.). Foz do Iguaçu: IDESF, 2021.

SIZA, Rita. **Sanções da UE não conseguiram devolver aos países o que os ditadores roubaram**. *In*: Público. Disponível em: https://www.publico.pt/2019/03/06/mundo/noticia/sancoes-ue-sucesso-limitado-recuperacao-fortunas-roubadas-cleptocratas-1864331. Acesso em: 23 jun. 2023.

TAMMA, Paola. **EU strikes deal with Hungary, reducing funding freeze to get Ukraine aid approved**: Viktor Orbán's tactical vetoes succeeded in getting EU countries to lower a proposed funding suspension. *In*: Politico. 2022. Disponível em: https://www.politico.eu/article/eu-deal-hungary-drop-vetoe-recovery-plan-approved-funding-freeze-ukraine-aid/. Acesso em: 11 jul. 2023.

TEIXEIRA, João José Ataíde Amaral Marques. **A crise da Polónia em 1980-81**: antecedentes e repercussões. Dissertação (Mestrado em História, Defesa e Relações Internacionais). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Academia Militar. Lisboa, 2008. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1110/1/tese.pdf. Acesso em: 18 ago. 2022.

TOSTENSEN, Arne; BULL, Beate. **Are smart sanctions feasible?** *In*: The Johns Hopkins University Press. World Politics. v. 54. n. 3. p. 373-403. 2022. Disponível em: https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/15305572.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. v. II. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

UNIÃO EUROPEIA. **TRAITÉ instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes** (Tratado da Comunidade Econômica Europeia). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=PT. Acesso em: 18 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia** (Versão Consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 19 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia** (Versão Consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. 2012. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT. Acesso em: 23 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia** (Versão Consolidada). Jornal Oficial da União Europeia. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 23 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial da União Europeia**. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (2007/C 306/01). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT. Acesso em: 23 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Consejo de la Unión Europea. **Ficha informativa de 29 de abril de 2014**. Medidas restrictivas de la EU. Bruxelas. 2014. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Perfis das instituições e dos organismos**. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-commission_pt. Acesso em: 25 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Council of the European Union**. Monitoring and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of CFSP. Bruxelas, 2004. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5603-2004-INIT/en/pdf. Acesso em: 26 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Fichas técnicas sobre a União Europeia: **O princípio da subsidiariedade**. 2017. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT(2013)010202_PT.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. **Quadro Estratégico e Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia**. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/es/pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. **Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia (2015-2019)**: Manter os direitos humanos no centro da agenda da EU. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0016. Acesso em: 19 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. **Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0005. Acesso em: 19 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. **Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2019-2024**. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en. Acesso em: 19 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. **Anexo da Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e9112a36-6e95-11ea-b735-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 19 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. **Conclusões do Conselho sobre o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e Democracia 2020-2024**, e o anexo Plano de Ação da UE sobre Direitos Humanos e Democracia 2020-2024. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Restrições comuns à emissão de vistos aos funcionários russos envolvidos no caso Sergei Magnitsky**. Jornal Oficial da União Europeia: C 68 E. Comunicações e Informações. 7 de março de 2014. pp. 15-17. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:068E:FULL&from=DE. Acesso em: 28 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu 2014-2019. Textos aprovados. Um regime europeu de sanções por violações dos direitos humanos - **Resolução sobre um regime europeu de sanções por violações dos direitos humanos (2019/2580(RSP)**), de 14 de março de 2019. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0215_PT.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) nº 36/2012 do Conselho**, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0036. Acesso em: 17 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) nº 2016/44 do Conselho**, de 18 de janeiro de 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0044. Acesso em: 17 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) nº 2017/2063 do Conselho**, de 13 de novembro de 2017. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2063. Acesso em: 17 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Questions and Answers**: EU Global Human Rights Sanctions Regime. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en. Acesso em: 17 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Estonia becomes first European nation to introduce a 'Magnitsky law'**. *In*: EU-OCS. Disponível em: https://www.eu-ocs.com/estonia-becomes-first-european-nation-to-introduce-a-magnitsky-law/. Acesso em: 18 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Estonia Adopts Magnitsky Style Global Human Rights Law**. In: Up North: the northern European news from the coolest places on Easth since 2003. Disponível em: https://upnorth.eu/estonia-adopts-magnitsky-style-global-human-rights-law/. Acesso em: 18 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Council Implementing Regulation (EU) 2021/848 of 27 May 2021 implementing Regulation (EU) No 36/2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0848&from=EN. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Council Regulation (EU) 2021/1030 of 24 June 2021 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in respect of Belarus**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1030&from=EN. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Council Implementing Regulation (EU) 2021/275 of 22 February 2021 implementing Regulation (EU) 2017/2063 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0275&from=EN. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Council Implementing Regulation (EU) 2021/2015 of 18 November 2021 implementing Regulation (EU) No 1352/2014 concerning restrictive measures in view of the situation in Yemen**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2015&from=EN. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Council Regulation (EU) 2022/428 of 15 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine** (Regulamento (UE) 2022/428 do Conselho de 15 de março de 2022 que altera o Regulamento (UE) nº 833/2014 que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2022.087.01.0013.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A087I%3AFULL. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho de 7 de dezembro de 2020 que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humano**.

Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32020D1999. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento do Conselho 2020/1998 de 7 de dezembro de 2020 que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32020R1998. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (PESC) 2022/2376 do Conselho de 5 de dezembro de 2022 que altera a Decisão (PESC) 2020/1999 que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32022D2376. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (PESC) 2023/501 do Conselho de 7 de março de 2023 que altera a Decisão (PESC) 2020/1999 que impõe medidas restritivas contra violação e atropelos graves dos direitos humanos**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2023/501/oj/por. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento de Execução (UE) 2023/500 do Conselho de 7 de março de 2023 que dá execução ao Regulamento (UE) 2020/1998 que impôs medidas restritivas contra respeito e atropelos graves dos direitos humanos**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2023/500/oj/por. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Consolidated text: Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho**, de 7 de dezembro de 2020, que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A02020R1998-20230307. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Consolidated text: Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho**, de 7 de dezembro de 2020, que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A02020D1999-20230307. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Declaração do alto representante, em nome da UE, sobre a associação de determinados países terceiros às medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos**. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/01/16/statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-third-countries-concerning-restrictive-measures-against-serious-human-rights-violations-and-abuses/. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho** (Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0005. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE** (documento 15579/03). Disponível em:

https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15598-2017-INIT/es/pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy** (doc. 15579/03). Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas**, 4 de mayo de 2018. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/es/pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Best Practices for the effective implementation of restrictive measures**, 4 May 2018. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/en/pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. CiFAR - Civil Forum for Asset Recovery. **EU misappropriation sanctions ten years on – factsheet 2021**. Disponível em: https://cifar.eu/eu-misappropriation-sanctions-ten-years-on-factsheet-2021/. Acesso em: 23 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão**: nota de orientação da Comissão sobre a aplicação de determinadas disposições do Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)9432&lang=pt. Acesso em: 23 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento Interno do Conselho**. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/29825/qc0415692ptn.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (PESC) 2021/2197 do Conselho de 13 de dezembro de 2021 que altera a Decisão (PESC) 2020/1999 do Conselho que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32021D2197. Acesso em: 25 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Recurso interposto em 11 de fevereiro de 2022 – Prigozhin/Conselho (Processo T-75/22)**. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Decis%25C3%25A3o%2B%2528PESC%2529%2B2020%252F1999&docid=257365&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=24533822#ctx1. Acesso em: 25 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Despacho do Tribunal Geral de 7 de setembro de 2022 – Prigozhin/Conselho (Processo T-75/22)**: Recurso de anulação – Política externa e de segurança comum – Medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos – Fundamentos que referem o nome do recorrente como sendo o financiador do grupo Wagner – Apreciações formuladas nos fundamentos – Atos não suscetíveis de recurso – Inadmissibilidade. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=267784&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=Decis%25C3%25A3o%2B%2528PESC%2529%2B2020%252F1999&doclang=PT&cid=24533822#ctx1. Acesso em: 25 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Mapa de sanções da UE** (*EU sanctions map*): Disponível em: https://www.sanctionsmap.eu/#/main. Acesso em: 25 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (Tratado de Maastrich)**. Disponível em: https://justica.gov.pt/Portals/0/Ficheiros/Organismos/EU2021/Tratado%20da%20Uni%C3%A3o%20Europeia.pdf?ver=6Sxd-3C-sNKGAqXv_ukScw%3D%3D. Acesso em: 05 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Roma**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT. Acesso em: 06 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. SOKOLSKA, Ina. **Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão**. In: Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2023. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.1.3.pdf. Acesso em: 05 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 05 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Estado da União 2018**: Discurso anual sobre o estado da UE do Presidente Juncker no Parlamento Europeu. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-speeches/state-union-2018_en#read-the-speech-and-related-documents. Acesso em: 05 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Resolução do Parlamento Europeu**, de 14 de março de 2019, sobre um regime europeu de sanções em caso de violação dos direitos humanos (European Parliament resolution of 14 March 2019 on a European human rights violations sanctions regime (2019/2580(RSP)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0215_EN.html. Acesso em: 09 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **União Europeia dá luz verde para envio da sua missão civil para o Kosovo**. In: Público. AFP e Reuters. Disponível em: https://www.publico.pt/2008/02/16/mundo/noticia/uniao-europeia-da-luz-verde-para-envio-da-sua-missao-civil-para-o-kosovo-1319839. Acesso em: 10 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (PESC) 2022/338 do Conselho, de 28 de fevereiro de 2022, relativa a uma medida de assistência no âmbito do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz para fornecer às Forças Armadas ucranianas equipamento militar e plataformas concebidos para aplicação de força letal**. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0338. Acesso em: 10 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão do Conselho (PESC) 2022/1968, de 17 de outubro de 2022, relativa a uma Missão de Assistência Militar da União Europeia em apoio à Ucrânia**

(EUMAM Ucrânia). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2022%3A270%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.270.01.0085.01.ENG. Acesso em: 10 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Proposta de resolução do Parlamento Europeu sobre a aplicação de cláusulas-ponte nos Tratados da UE** (2022/2142(INI)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208_PT.html. Acesso em: 12 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Recomendação do Parlamento Europeu, de 8 de junho de 2022, ao Conselho e à Vice-Presidente da Comissão/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a Política Externa, de Segurança e de Defesa da UE após a guerra de agressão russa contra a Ucrânia** (2022 / 2039(INI)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0235_EN.html. Acesso em: 12 jul. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **EU army and support fund for energy crisis among new treaty reform proposal**. Disponível em: https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/eu-army-and-support-fund-for-energy-crisis-among-new-treaty-reform-proposal/. Acesso em: 12 jul. 2023.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. **Sanções econômicas internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. **Sanções econômicas internacionais**. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista. Araraquara, 2011.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VILLELA, Arthur Blois. O Tratado de Lisboa e a Política Externa e de Segurança Comum (PESC): os limites da União Europeia como ator unitário. *In*: **Revista PIDCC**. Aracaju. a. V. v. 10. p.134 a 148. 2016. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6747474. Acesso em: 09 jul. 2023.

WALSH, Marcelo Vieira. **A atuação do Brasil frente à crise das Malvinas/ Falklands (1982)**. Dissertação (Mestrado em História das Relações Internacionais). Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 1997. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/16173. Acesso em: 18 ago. 2022.

WEBER, Michael A. The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act. In: **Congressional Research Service**: Informing the legislative debate since 1914. 2021. Disponível em: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46981/1. Acesso em: 18 jun. 2023.

WESSEL, Ramses A.; SZÉP, Viktor. **The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting**: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy? 2022. Disponível em:

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU(2022)739139_EN.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

YOUNGS, Richard. **The new EU global human rights sanctions regime**: breakthrough or distraction? In: Carnegie Europe. 14 de dezembro de 2020. Disponível em: https://carnegieeurope.eu/2020/12/14/new-eu-global-human-rights-sanctions-regime-breakthrough-or-distraction-pub-83415. Acesso em: 28 ago. 2022.

ZAMUR, Andrea Cristina Godoy. **Os órgãos principais e a estrutura da ONU**. *In*: A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas. Liliana Lyra Jubilut, João Carlos Jarochinski Silva, Larissa Ramina (orgs.). Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.