

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Maicon Jean de Sousa

A legalidade do poder de veto pelo Conselho de Segurança da ONU

Graduação em Direito

São Paulo
2025

Maicon Jean de Sousa

A legalidade do poder de veto pelo Conselho de Segurança da ONU

Trabalho de conclusão de curso,
apresentado a Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, no curso de Direito
como parte das exigências para a
obtenção de Bacharelado.

São Paulo

2025

Banca Examinadora

À comunidade da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo pelo apoio
permanente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo suporte durante a produção do trabalho.

RESUMO

SOUSA, Maicon Jean. A legalidade do poder de veto pelo Conselho de Segurança da ONU

Este trabalho tem como objetivo analisar o impacto do poder de veto dentro e fora das estruturas organizacionais da ONU. Entretanto, antes, busca-se explicar características e funções de cada um dos órgãos que compõem a Organização das Nações Unidas. A referida avaliação é feita, a princípio, pela perspectiva histórica. Nesta parte, observar-se-á os motivos pelos quais se instituiu a prerrogativa do voto negativo, assim como ele tem sido utilizado pelos membros permanentes do Conselho de Segurança. Posteriormente, verificou-se a legalidade do poder de veto a partir do panorama do Direito Internacional Público, comparando aquele com os princípios da Igualdade de Soberania entre os Estados e a Responsabilidade de proteger (R2P). Depois, para compreender-se melhor o impacto do poder de veto, analisou-se sua legalidade e legitimidade a partir da justiça internacional. Restaram analisadas, principalmente, a responsabilidade ética dos Estados membros permanentes – Estados privilegiados – e a exclusão que os outros Estados sofrem por não ter o mesmo poder que aqueles. Por fim, verificou-se as principais demandas de alteração na estrutura do Conselho de Segurança, assim como a inviabilidade atual de reformas efetivas.

Palavras-chave: ONU, Veto, Legalidade, Conselho de segurança.

ABSTRACT

SOUSA, Maicon Jean. A legalidade do poder de veto pelo Conselho de Segurança da ONU

This paper aims to analyze the impact of the veto power within and outside the organizational structures of the United Nations (UN). However, before doing so, it seeks to explain the characteristics and functions of each of the organs that make up the United Nations. This assessment is initially approached from a historical perspective. In this section, the reasons behind the establishment of the veto prerogative will be examined, as well as how it has been used by the permanent members of the Security Council. Subsequently, the legality of the veto power is assessed from the standpoint of Public International Law, comparing it with the principles of sovereign equality among States and the Responsibility to Protect (R2P). Then, to better understand the impact of the veto power, its legality and legitimacy are analyzed from the perspective of international justice. Special attention is given to the ethical responsibility of the permanent member states — the privileged states — and the exclusion faced by other states that do not hold the same power. Finally, the main demands for changes in the structure of the Security Council are examined, as well as the current infeasibility of effective reforms.

Key words: UN, Veto, Legality, Security Council.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BU	Biblioteca Universitária
NBR	Normas Técnicas Brasileiras
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

Introdução	11
CAPÍTULO 1: HISTÓRICO E CRIAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA	13
1.1. Origem da Organização das Nações Unidas (ONU)	13
1.2. Estrutura da ONU	16
1.2.1. Assembleia geral	17
1.2.2. Conselho de segurança	19
1.2.3. Conselho econômico e social	20
1.2.4. Conselho de tutela	21
1.2.5. Corte internacional de justiça	23
1.2.6. Secretariado	24
CAPÍTULO 2: HISTÓRICO DO PODER DE VETO	26
2.1. Origem do poder de veto	26
2.2. Escolha dos países permanentes do poder de veto	28
2.3. Limitações e desafios do poder de veto	31
CAPÍTULO 3: A LEGALIDADE DO VETO NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO	33
3.1. Como definir a legalidade de um sistema internacional?	33
3.2. Legalidade do veto à luz do princípio da igualdade soberana dos estados	34
3.3. Legalidade do veto com base no princípio da responsabilidade de proteger (R2P)	36
3.3.1. Relação entre o R2P e a soberania dos estados	37
CAPÍTULO 4: O VETO E OS PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA NO DIREITO INTERNACIONAL	40
4.1. O poder de veto sob a ótica da justiça internacional	40
4.2. O veto e a responsabilidade ética dos estados com poder privilegiado	41
4.3. O silêncio das vítimas: invisibilização e exclusão na tomada de decisão	43
4.3.1. Críticas à legitimidade do veto em contextos de injustiça global	44
CAPÍTULO 5: O DEBATE SOBRE A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA	46
5.1. Evolução do debate sobre o poder de veto	46

5.2. Propostas de reforma da ONU: análise das sugestões	47
5.3. Propostas de soluções para o poder de veto	50
CAPÍTULO 6: CONCLUSÃO	52

INTRODUÇÃO

O poder de veto concedido aos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas é, desde sua criação, um dos dispositivos mais controversos da governança internacional. Estabelecido com o objetivo de garantir estabilidade e evitar a repetição dos conflitos globais que marcaram o século XX, o veto surgiu como uma concessão política necessária para assegurar o engajamento das grandes potências na recém-fundada Organização das Nações Unidas (ONU), após a Segunda Guerra Mundial.

Contudo, ao longo das décadas, essa prerrogativa passou a ser questionada, não apenas em razão de seu uso recorrente em detrimento da ação internacional, mas, sobretudo, pela sua incompatibilidade com os princípios fundamentais do Direito Internacional Público.

Este trabalho tem como objetivo principal investigar a legalidade do poder de veto no Conselho de Segurança, à luz do Direito Internacional, considerando os princípios da igualdade soberana entre os Estados e da responsabilidade de proteger (R2P).

Para tanto, o estudo inicia-se com uma análise da origem histórica da ONU e da estrutura de seus principais órgãos, com destaque para a criação e funcionamento do Conselho de Segurança. Em seguida, aborda-se o surgimento do poder de veto, os critérios que levaram à definição dos membros permanentes e os desafios que essa prerrogativa impõe ao sistema internacional.

Nos capítulos seguintes, o trabalho se aprofunda nas questões jurídicas e éticas relacionadas ao veto, discutindo sua conformidade com os princípios normativos que regem as relações internacionais contemporâneas. Explora-se, ainda, a tensão entre legalidade e legitimidade, a exclusão de vozes não privilegiadas no processo decisório e o impacto disso na efetividade da justiça internacional.

Por fim, são examinadas as principais propostas de reforma do Conselho de Segurança, bem como os entraves que dificultam mudanças estruturais nesse órgão. Assim, a pesquisa busca oferecer uma reflexão crítica e fundamentada sobre a permanência do poder de veto no atual cenário global, questionando se tal prerrogativa ainda se justifica sob uma perspectiva de equidade, representatividade e respeito ao Direito Internacional.

O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa qualitativa, com foco em análise de conteúdo, utilizando como principais fontes textos bibliográficos, notícias e materiais diversos relacionados ao tema proposto. A escolha por esse tipo de abordagem se justifica pela natureza exploratória do estudo, que intenta compreender, interpretar e contextualizar fenômenos sociais, culturais ou históricos, a partir de dados secundários.

A primeira etapa da pesquisa consistiu na seleção e revisão de bibliografia relevante. Foram utilizados livros e artigos acadêmicos com o objetivo de construir uma base teórica sólida e atualizada. Essa revisão permitiu o aprofundamento nos conceitos-chave e nas discussões que fundamentam o tema.

Em seguida, foi realizada a coleta e análise de matérias jornalísticas, reportagens, entrevistas publicadas e outros conteúdos disponíveis em mídias digitais e impressas. Esses materiais foram fundamentais para contextualizar o debate contemporâneo e ilustrar como o tema tem sido tratado na esfera pública, revelando opiniões, tendências e conflitos sociais em torno da questão analisada.

Além disso, documentos oficiais, dados estatísticos e relatórios produzidos por instituições governamentais ou organizações da sociedade civil também foram utilizados para complementar e dar respaldo às análises realizadas. A triangulação entre as diferentes fontes buscou garantir maior consistência e profundidade à interpretação dos dados.

A análise do material coletado foi feita de forma interpretativa, buscando identificar padrões, discursos recorrentes e relações entre os diferentes tipos de fontes. Dessa forma, o trabalho procurou articular a teoria com a realidade prática, promovendo uma leitura crítica e reflexiva sobre o tema em questão.

CAPÍTULO 1: HISTÓRICO E CRIAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA E DO VETO

1.1. Origem da Organização das Nações Unidas (ONU)

Historicamente, o mundo sempre apresentou tensões entre diferentes sociedades, posteriormente, entre diferentes Estados – quando tal conceito fora desenvolvido. Todavia, o recorte histórico dessa análise debruçar-se-á na linha a partir da Primeira Guerra Mundial, ou seja, refiro-me ao período das tensões modernas em nível internacional.

Desde a retrocitada marca histórica – Primeira Guerra Mundial (1914-1918) – as nações tiveram de lidar com o aumento das tensões de diversos aspectos, inclusive militares, por todo o globo. Após 1945, devido ao resultado da referida Guerra, e do que fora cobrado aos perdedores, os níveis de tensão aumentaram ainda mais.

Por conta disso, com a assinatura do Tratado de Versalhes, foi criada a Liga das Nações, que tinha por função, de acordo com Romano (1939):

[...] desenvolver a cooperação entre os sujeitos internacionais e garantir lhes a paz e a segurança. Requer, portanto, impor novas obrigações internacionais, para evitar as guerras, para proteger a observância do direito internacional, seja consuetudinário seja derivado de tratados, dando ainda a maior publicidade a estes últimos, também, por outros numerosos fins." (ROMANO, 1939, p. 94)

Compreende-se, portanto, que desde o final da referida guerra notou-se a importância que teria um órgão internacional funcional e eficaz com poder de diálogo e solução em nível internacional, haja vista que as relações políticas e diplomáticas não mais eram eficazes.

A criação da Liga das Nações, antecessora da Organização das Nações Unidas, tinha como propósito – tal qual infere-se pelo nome – ser um elo entre as Nações. Tinha propósito de ser uma instituição de nível global, que pudesse dirimir questões que envolvessem os conflitos entre os Estados.

Esperava-se, a partir de sua criação, que o relaxamento entre os Estados aconteceria, ou seja, haveria uma redução das tensões, assim como, consequentemente, evitar-se-ia outro período de destruição massiva tal qual havia sido a guerra.

Apesar da falha institucional pela qual a Liga das Nações passou no fim de sua existência, é válido ressaltar que essa instituição foi a primeira a tentar unir os Estados com o propósito da Paz. Para Santi Romano (1939, p94):

*La Società delle nazioni è, sotto certi punti di vista, la più importante delle unioni istituzionali generali, sia perchè comprende sempre numerosi membri nonostante che parecchi di essi ne siano usciti, sia perchè, secondo il suo programma, tenderebbe ad interessare moltissimi e fondamentali aspetti della vita internazionale.*¹

Todavia, ainda que com o projeto ambicioso das nações envolvidas, alguns fatores não permitiram que o órgão amadurecesse suas iniciativas e propósitos, citar-se-á, exemplificativamente:

- Ausência dos Estados Unidos da América;
- Insucesso na interrupção de novas guerras.

Quanto ao primeiro aspecto, entende-se que a ausência dos EUA – maior potência mundial da época – na estrutura da Liga das Nações transmitia a mensagem de que não havia união completa. Ana Isabel Xavier dita:

Sem os EUA e dois dos Estados fundadores mais fervorosos na aposta na SDN, o fosso entre os Estados acentuou-se e a cooperação entre Estados com ideologias divergentes hipotecava indelevelmente os ideais universalistas de bem comum. (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.24, 2007).

Ou seja, o período entreguerras e a Segunda Guerra Mundial (1918 – 1945) colocou os países em uma situação nunca antes enfrentada na história moderna, haja vista a destruição pela qual o mundo tinha passado, no entanto, a incipiência da referida organização, assim como outros fatores políticos, não permitiram seu desenvolvimento efetivo.

¹ A Sociedade das Nações é, sob certos pontos de vista, a mais importante das uniões institucionais gerais, tanto porque sempre incluiu numerosos membros, apesar de vários deles terem se retirado, quanto porque, de acordo com seu programa, tenderia a envolver inúmeros e fundamentais aspectos da vida internacional. (ROMANO, Santi. Corso di diritto Internazionale. Pádova: C.E.D.A.M, 1939, p. 94, tradução nossa)

Ademais, além da ausência de algumas potências, o insucesso da Liga das Nações em evitar novas guerras era nítido. Ao tempo em que se tentava estabelecer a paz mundial, Japão invadiu a Manchúria (1931); Itália invadiu Etiópia (1935), Alemanha praticava movimentos de anexação contra Áustria e outros países. Nota-se, portanto, quão expressivo se fazia – à época – a falha da Liga das Nações, e, conseqüentemente, o ideal de abdicar-se do direito de guerra em detrimento de uma organização que deveria – mas não o faz – proteger e propagar a paz, esvaia-se progressivamente.

Ainda, para Ana Isabel Xavier (2007, p.24):

De facto, a noção de segurança colectiva como meio de resolução de conflitos não encontrava suporte, em termos de mecanismos sancionatórios, para que os Estados abdicassem inteiramente do seu direito de guerra e a um exército internacional. (2007, p.24).

É notável que a instituição não conseguiria se manter diante da instabilidade e insegurança internas, assim como diante dos movimentos expansionistas que ocorriam no mundo à época.

A partir desta óptica, torna-se possível compreender que eclosão da Segunda Guerra Mundial demarca o momento histórico no qual a Liga das Nações, de fato, tem sua influência superlativamente desconsiderada, e, portanto, marca, simbolicamente, o fim da mesma.

Todavia, tal qual já ressaltado anteriormente, frisa-se que, mesmo com o mau funcionamento da Liga das Nações, um legado havia ficado: a necessidade de uma organização internacional realmente efetiva em seus propósitos. Segundo Ana Isabel Xavier, entende-se:

Por mais aspectos negativos que se identifiquem no percurso da SDN, há um aspecto positivo que, por si só, é suficientemente convincente como argumento válido: a consciência, na vivência dos povos e dos Estados, de uma necessidade histórica e moral em se associarem os Estados num fórum comum de discussão e resolução de problemas e interesses comuns a toda a Humanidade, como sendo a manutenção da paz e a promoção da cooperação internacional nas questões económicas e sociais (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.25, 2007).

É, portanto, no pós segunda grande guerra, e com consciência da necessidade de um fórum internacional comum que evitasse a destruição vista nos referidos períodos históricos, que surge a ONU – Organização das Nações Unidas.

Como afirma Seitenfus (2005, p.126):

A ONU nasce da guerra e será construída para combater a guerra. Essa nova instituição apresenta propósitos similares aos de sua antecessora – Liga das Nações – mas com maior potencial de atingir seus objetivos, haja vista que mais Estados uniram-se.

1.2. Estrutura da Organização das Nações Unidas

Tal qual já referido, foi partir da falha da Liga das Nações, somada à sapiência – em nível internacional – da necessidade de uma instituição internacional que surge a ONU. Tal qual doutrina Ana Isabel Xavier (2007, p.29), foi a partir da Conferência de São Francisco que:

Nasceu a Carta das Nações Unidas, que entrou oficialmente em vigor a 24 de Outubro de 1945 (o dia oficial da ONU), após ter sido ratificada por 2/3 dos 51 Estados fundadores (como acordado pelo artigo 110.º da CNU)

O art. 1º da Carta das Nações Unidas apresenta os propósitos da organização, quais sejam:

ARTIGO 1 - Os propósitos das Nações unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para

promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;

4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Nota-se, portanto, que o principal objetivo da ONU, por meio de suas ações, é garantir e manter a paz mundial, por meio da cooperação internacional – fator esse que era enfraquecido na Liga das Nações. Além disso, manter as relações entre os Estados amistosa é outro objetivo essencial para a Organização.

Para atingir os referidos objetivos, assim como todos os outros aos quais se propõe, foram instituídos órgãos internos – capítulo III, Carta das Nações – com finalidades específicas, tal qual consta no art. 7 da já retrocitada Carta, que diz:

ARTIGO 7 - 1. Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembléia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado.

Observada a amplitude internacional da ONU, entende-se a necessidade da existência de órgãos internos específicos.

1.2.1. Assembleia Geral

É o órgão mais universalista da Organização, já que conta com 193 Estados, e, além disso, todos os Estados têm os mesmos direitos e prerrogativas. Tal qual aponta Ana Isabel:

A AG apresenta desde logo a particularidade de ser constituída por todos os actuais 191 Estados-membros das NU e com igualdade em termos de direito a apenas um voto, independentemente das características do país (tamanho, riqueza...) ou do número de representantes na delegação. (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.52, 2007).

Ou seja, este órgão é composto por todos os membros das Nações Unidas, e é vetado para estes ter mais de 5 representantes na Assembleia (Art.9, Carta das Nações).

A referida Assembleia é intitulada como “Geral” por poder tratar de quaisquer assuntos que interseccione uma ou mais finalidades ou funções da ONU. Além disso, pode também fazer recomendações a outros órgãos que compõem a Organização das Nações, consideradas as exceções a esta regra (art.10, Carta das Nações).

Nas palavras do embaixador João Carlos Muniz, em uma fala, em nome do Brasil, na ONU em 1964:

Daí a importância da Assembleia Geral, que deve ser considerada o órgão central das Nações Unidas, e ao qual todas as outras agências estão relacionadas. Enquanto os outros órgãos tratam de aspectos fragmentários dos problemas, a Assembleia Geral observa e fiscaliza, de modo que todas as suas agências possam funcionar corretamente. Ela é o único órgão no sistema do qual participam todos os Estados membros integrantes. É o grande foro ao qual são trazidas todas as questões que interessam à comunidade internacional. Por esse motivo, a Carta não coloca limites à sua competência; pelo contrário, ela a define nos termos mais amplos possíveis para que todos os temas que afetam as relações internacionais sejam incluídos em sua jurisdição. (...). (A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995). Brasília: Funag, 1995, p. 37.)

Cita-se, ainda, quer há dois tipos de reuniões na Assembleia Geral: (i) ordinárias: nas quais se discute assuntos que já estão pautados para debate do órgão; (ii) extraordinárias: são as reuniões de emergência para debate de quaisquer assuntos que sejam de interesse do órgão, e, dado seu caráter de *vox populi*, de interesse da humanidade também.

Ademais, as funções da Assembleia podem ser classificadas como: exclusivas ou partilhadas.

Exemplifica-se como exclusivas:

- Receber e examinar os relatórios dos outros órgãos da Nações Unidas (Art.15, 2, Carta das Nações);
- Considerar e aprovar o orçamento da organização (Art.17, 1, Carta das Nações);

E, são exemplos das funções compartilhadas:

- Gestão e administração de território que estão sob tutela;
- Questões relacionadas à paz mundial.

Ainda, nas palavras de Ana Xavier Isabel:

Em relação às competências que a AG partilha com outros órgãos das Nações Unidas, são nomeadamente com dois: com o CT, a AG partilha a gestão e administração dos territórios sob regime de tutela; com o CS, a AG partilha o interesse e preocupação nas questões relacionadas com a manutenção da paz e da segurança internacionais (Arts. 10.º45 e 19.º CNU). (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.56, 2007).

1.2.2. Conselho de segurança

O Conselho de Segurança, diferentemente da Assembleia Geral, não é composto por todos os membros da Organização, o que, automaticamente, confere-lhe uma impressão menos universalista. Compõem, permanentemente o Conselho: China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos (P-5).

Entretanto, o referido grupo de membros permanentes não convertem – muitas vezes – os votos em prol de uma maioria, ou seja, com uma visão utilitarista das decisões a serem tomadas, demonstrando, fortemente, certa desconexão entre os membros permanentes. Tal qual aponta Ronaldo Mota Sardenberg:

Os cinco membros permanentes, embora tenham interesses em comum no Conselho, nem sempre formam um grupo em si. Até meados dos anos 80, as desavenças entre EUA e URSS eram as grandes responsáveis pela pouca relevância do Conselho. (SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil e as Nações Unidas / Ronaldo Mota Sardenberg. - Brasília : FUNAG, 2013.p.61)

Além destes, são escolhidos, bienalmente, outros 10 membros não permanentes para participar do órgão (Art.24, 1 e 2, Carta das Nações), de acordo com os seguintes critérios:

Segundo Ana Isabel:

A sua nomeação obedece a dois tipos de critérios: o primeiro, referente à potencial contribuição destes países para a manutenção da paz e segurança internacionais; o segundo, baseado no princípio relativo da igualdade soberana dos Estados, relativo a uma repartição geográfica equitativa (três Estados Africanos, dois Estados Asiáticos, um Estado da Europa Oriental, dois Estados da América Latina, e dois Estados da Europa Ocidental e outros). (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.59, 2007).

A atribuição principal do Conselho de Segurança é manter a paz em nível internacional, por meio de ações prontas de prevenção e combate em nome da Organização.

Apesar da presença dos membros permanentes no Conselho de Segurança, frisa-se que qualquer membro pode convocar uma reunião. Tal qual asseverado por Ana Isabel Xavier:

[...] uma questão pode ser despoletada: por um qualquer Estado-membro (primeiro parágrafo do art. 35.º CNU47), alegando que a questão constitui, nos termos do art. 34.º CNU48, uma ameaça à paz e à segurança internacionais [...]. (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.58, 2007).

Este órgão age, principalmente, nas seguintes situações, de acordo com a Carta das Nações Unidas:

- Solução pacífica de controvérsias;
- Ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão;
- Acordos regionais;
- Sistema Internacional de Tutela.

1.2.3. Conselho econômico e social

O Conselho Econômico e Social tem como função precípua, como o próprio nome permite inferir, tratar de aspectos econômicos e sociais entre os aderentes à Carta em nível internacional. Nas palavras da retrocitada autora Ana Isabel Xavier:

[...] é o órgão constitucional da ONU responsável por todas as questões relacionadas com a cooperação económica, social e cultural em termos internacionais. (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.73, 2007).

É composto por 54 membros das Nações Unidas, membros estes que serão eleitos a cada 3 anos pela Assembleia Geral, e, que, quando eleitos, podem ter 1 representante no referido conselho (Art.61, Carta das Nações).

Ao tratar dos aspectos econômicos e sociais da comunidade internacional, o referido órgão realiza estudos e relatórios da área econômica, social, educacional, sanitário etc. De acordo com as palavras de Ronaldo Mota Sardenberg:

Cabe ao ECOSOC fazer a conexão com a maioria das agências e programas da família das Nações Unidas, como UNESCO, UNICEF e FAO, bem como a Organização Mundial da Saúde e a Organização Internacional do Trabalho. Suas comissões funcionais lidam com temas de interesse imediato das populações do mundo, como desenvolvimento sustentável, crescimento populacional, combate às drogas e ao crime organizado, ciência e tecnologia, status das mulheres e direitos humanos. (SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil e as Nações Unidas / Ronaldo Mota Sardenberg. - Brasília : FUNAG, 2013.p.70)

O Conselho Econômico e Social ainda pode, após as análises, fazer recomendações a outros órgãos, assim como também preparar projetos e convocar conferências, ambos terão de estar relacionados aos assuntos de sua competência (Art.62, Carta das Nações Unidas).

1.2.4. Conselho de tutela

Contemporaneamente ao surgimento da ONU, diversos territórios ainda se encontravam sob domínio dos países colonizadores. Todavia, com o propósito de proporcionar o desenvolvimento desses territórios para que, mais tarde, conquistassem suas liberdades, fora criado o Conselho de Tutela. Consoante ao que assevera Ronaldo Mota Sardenberg:

Ao espírito da época, tratava-se de governar territórios considerados ainda politicamente imaturos e conduzi-los seja à soberania, seja à autonomia em parceria com um país, seja ainda à união com um Estado-membro das Nações Unidas. (SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil e as Nações Unidas / Ronaldo Mota Sardenberg. - Brasília : FUNAG, 2013.p.82)

Entender-se-á, portanto, que os territórios continuaram sob a administração dos países colonizadores – até a conquista da independência – mas com a centralização da fiscalização sob o referido domínio. Dessa maneira, garantir-se-ia o desenvolvimento dos territórios colonizados sem a práticas de abusos ou apagamento cultural.

O Conselho tem funções de: examinar relatórios que lhe são submetidos, aceitar e analisar petições, providenciar visitas periódicas aos territórios tutelados, assim como quaisquer outras medidas que estejam presentes no acordo de tutela. Como cita Ana Isabel:

[...] o CT foi institucionalizado como um dos órgãos constitucionais da ONU para, em conjunto com a AG ou mesmo com o CS, gerir a administração internacional dos territórios não autónomos sob tutela, como forma de garantir que os Estados responsáveis por eles promovessem o seu progresso em direcção à autodeterminação. (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.64, 2007).

Além disso, também tem a função de formular questionários para averiguar aspectos políticos, económicos e educacionais dos habitantes dos territórios tutelados.

O Conselho de Tutela é composto por membros que administram territórios tutelados, ou seja, por colonizadores. Tais membros são mencionados no art.86 da referida Carta.

Além destes, há também tantos outros membros quanto forem necessários para manter o equilíbrio de divisão entre membros que administram territórios tutelados, e os que não o fazem (art.86, Carta das Nações).

ARTIGO 86 - 1. O Conselho de Tutela será composto dos seguintes Membros das Nações Unidas:

- a) os Membros que administrem territórios tutelados;
- b) aqueles dentre os Membros mencionados nominalmente no Artigo 23, que não estiverem administrando territórios tutelados; e
- c) quantos outros Membros eleitos por um período de três anos, pela Assembléia Geral, sejam necessários para assegurar que o número total de Membros do Conselho de Tutela fique igualmente dividido entre os Membros das Nações Unidas que administrem territórios tutelados e aqueles que o não fazem.

1.2.5. Corte internacional de justiça

É compreensível, por simples causalidade do nome, que o Conselho Internacional de Justiça atuará em assuntos referentes à justiça em nível internacional.

Entretanto, apesar de ser a Organização Internacional referência de justiça internacional, a Corte não acolhe causas particulares, somente causas propostas por Estados contra outro Estados. Tal qual ressalta Ana Isabel Xavier:

Não recebe queixas dos particulares mas apenas dos Estados e sobre querelas entre os Estados. (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.67, 2007).

Cita-se, ainda, em mesmo sentido, o que assevera Ronaldo Mota Sardenberg:

A CIJ toma decisões sobre casos que são apresentados por dois ou mais Estados. Isso significa dizer que os Estados apresentam seus diferendos perante a Corte em petições previamente acordadas que determinam quais os limites da decisão a ser tomada. (SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil e as Nações Unidas / Ronaldo Mota Sardenberg. - Brasília : FUNAG, 2013.p.82)

Todos os membros das Nações Unidas, pelo simples fato de comporem a Organização, são membros automáticos do principal órgão judiciário da mesma (art.92, Carta das Nações). Ademais, Estados que não são membros da Organização também poder vir a compor a referida Corte, desde que atendidas as condições referidas no art.93 da retrocitada Carta.

ARTIGO 93 - 1. Todos os Membros das Nações Unidas são ipso facto partes do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.
2. Um Estado que não for Membro das Nações Unidas poderá tornar-se parte no Estatuto da Corte Internacional de Justiça, em condições que serão determinadas, em cada caso, pela Assembléia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

E, tal qual todo órgão de resolução de divergências legais, a Corte tem autonomia para decidir livremente, respeitados os direitos e princípios internacionais, ou seja, decisão livre, mas justificada.

A principal função deste órgão é de caráter contencioso, haja vista ser dirimir todas e quaisquer desavenças judiciais existentes entre os países membros, a fim de que estes encontrem a justiça para todo e qualquer assunto que possa ser controverso, não vedando aos países membros a possibilidade de procurarem outras soluções jurídicas que, por força de outros tratados ou convenções, assim os obrigue. Além disso, a Corte também pode fornecer pareceres para a Assembleia Geral ou Conselho de Segurança, conforme requisição destes (art.96, Carta das Nações)

1.2.6. Secretariado

Com função administrativa, ou seja, trata somente dos aspectos diários da Organização, é composto por um secretário-geral e de quantas pessoas forem necessárias para fazer o órgão funcionar adequada e eficazmente (art.99, Carta das Nações). Ana Isabel Xavier ainda elucida:

O Secretariado é o órgão administrativo por excelência das NU e tem no seu Secretário-Geral, nomeado pela AG por recomendação do CS, o rosto mais visível e o mais alto funcionário da Organização. (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.69, 2007).

O Secretário-Geral participa de todas as reuniões dos outros órgãos, e cumpre com as atribuições a ele imbuídas pelos retrocitados membros.

Frisa-se, ainda, que o papel do Secretário-Geral é unicamente internacional, ou seja, este não se sujeita a nenhum dos países membros, atua somente nos órgãos e para os órgãos da Organização, mantendo sua atuação de forma administrativa dentro do órgão (art.100, Carta das Nações).

ARTIGO 100 - 1. No desempenho de seus deveres, o Secretário-Geral e o pessoal do Secretariado não solicitarão nem receberão instruções de qualquer governo ou de qualquer autoridade estranha à organização. Abster-se-ão de qualquer ação que seja incompatível com a sua posição de funcionários internacionais responsáveis somente perante a Organização.

2. Cada Membro das Nações Unidas se compromete a respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e do

peçoal do Secretariado e não procurará exercer qualquer influência sobre eles, no desempenho de suas funções.

CAPÍTULO 2: HISTÓRICO DO PODER DE VETO

2.1. Origem do poder de veto

Primordialmente, faz-se necessário ressaltar que o termo “poder de veto” não consta expresso na Carta das Nações, nesta, o termo utilizado é voto positivo que, por vias lógicas, depende de um voto negativo para existir, e é nesse último que figura o poder de veto.

Tal qual doutrina Casella (2012, p.195):

Essa exigência de voto afirmativo de todos os membros permanentes do Conselho é o reconhecimento do chamado “direito de veto”, de qualquer um deles contra a maioria, ou até a unanimidade dos demais.

Ou seja, o simples fato de exigir-se a unanimidade de votos afirmativos, faz-nos entender que um voto negativo – veto – bloquearia a aprovação de qualquer medida.

Sua origem – veto – está intimamente ligada à criação da Organização das Nações Unidas em 1945, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial.

É indubitável que com a experiência traumática que fora a guerra e o fracasso da Liga das Nações em evitar conflitos de grande escala – tal qual apontado no capítulo anterior – os países vitoriosos buscaram estruturar uma nova organização internacional com mecanismos mais eficazes de manutenção da paz e da segurança global.

É sabido que a Carta das Nações Unidas surgiu a partir de diversas negociações entre as principais potências mundiais – principalmente as vencedoras da Segunda Guerra. Foi durante as referidas negociações — particularmente na Conferência de São Francisco — que as potências aliadas (Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética, China e França) insistiram em garantir um papel privilegiado no novo sistema de segurança coletiva.

Uma das exigências fundamentais dessas potências era a adoção de um mecanismo que lhes conferisse maior controle sobre as decisões mais sensíveis do Conselho de Segurança. Por óbvio que, durante as referidas negociações, as potências não escancararam seu desejo de hierarquização do poder por meio dessa ferramenta.

O resultado dessa negociação foi a introdução no sistema de funcionamento da ONU do chamado “poder de veto”. Nas palavras de Ana Isabel:

Isto significa que cada um dos cinco membros permanentes pode proibir uma acção, mesmo que os restantes catorze sejam a favor [...]. (XAVIER, Ana Isabel. A organização das Nações Unidas, p.60, 2007).

O artigo 27 da Carta da ONU formaliza esse mecanismo ao estabelecer que as decisões do Conselho de Segurança sobre questões substantivas exigem o voto afirmativo de nove membros, incluindo todos os membros permanentes. Ou seja, uma vez que um dos membros permanentes não votam afirmativamente, tal qual é obrigado processualmente, ter-se-ia a não aprovação de alguma medida.

Tal dispositivo foi considerado uma condição *sine qua non* para a criação da ONU, já que sem ele os países mais poderosos da época não aceitariam submeter-se às decisões de um órgão internacional sem poder de influência direta, o que acarretaria a entrada da Organização no mesmo limbo no qual havia caído sua antecessora – Liga das Nações.

ARTIGO 27

3. As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, **inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes**, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar (grifo meu).

Como já afirmado no capítulo anterior, o Conselho de Segurança – órgão no qual os membros permanentes agem diretamente – é menos universalista quanto à composição. Conjuntamente a isso, os membros permanentes somente superlativam a desigualdade de poder de tomada de decisão entre Estados dentro do órgão. Tal qual aponta Guimarães e Carvalho:

a configuração do Conselho de Segurança é regida por sua natureza hierarquizada, centralizadora e exclusivista. O Conselho é a única instância dentro do escopo das Nações Unidas na qual é vetada a ampla participação de todos os Estados membros da Organização. Além disso, dentro do próprio

quadro de membros do órgão, há uma clara distinção entre os permanentes e os não-permanentes, de modo que o status da perenidade em ocupar as cadeiras do Conselho confere o beneplácito do uso de veto, conforme os interesses apresentados pelo país em meio às negociações. (GUIMARÃES; DE CARVALHO, 2017, p. 69)

Ainda é necessário apontar que o poder de veto tem, praticamente, caráter *ad eternum*, já que o art 108 da Carta das Nações demanda o voto favorável, portanto, afirmativo, de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança para que qualquer emenda seja feita ao texto. E, como já observado, o voto afirmativo não acontece se um dos membros permanentes for prejudicado, funcionando, portanto, como uma espécie de escudo institucionalizado aos e pelos os países mais poderosos.

ARTIGO 108 - As emendas à presente Carta entrarão em vigor para todos os Membros das Nações Unidas, quando forem adotadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembléia Geral e ratificada de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais por dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

Entende-se, portanto, que, para que o referido poder controlador de decisões cruciais seja extinto, todos os membros detentores de retrocitado poder deveriam votar favoravelmente à sua extinção, daí o entendimento de que o poder de veto teria caráter eterno.

2.2. Escolha dos Países Permanentes do Poder de Veto

Assim como já elucidamos, a escolha dos membros permanentes do Conselho de Segurança se deu a partir de perspectivas colonizadoras e hierarquizadas.

De acordo com Varella (2018, p.703) os membros permanentes nada mais são do que:

vencedores da Segunda Guerra Mundial e formaram um acordo se concluindo em um tratado através de sua Carta da Onu, se tornando então Membros Permanentes.

Tal qual fora citado, a “escolha” dos membros permanentes do Conselho de Segurança está diretamente ligada à configuração geopolítica do pós-guerra. Os Aliados, força beligerante da Segunda Guerra, era um bloco composto por Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética (hoje Rússia), China e França, e tais países eram considerados as principais potências militares e diplomáticas envolvidas na vitória contra o Eixo.

A inclusão destes países como membros permanentes foi justificada, à época, por seu papel decisivo na manutenção da paz internacional e na reconstrução da ordem global, haja vista o papel importante de cada um desses países no cenário mundial. Contudo, frisa-se, novamente, que essa seleção refletiu mais uma lógica de poder e hierarquização do que critérios objetivos ou democráticos.

Segundo Mazzuoli:

Na realidade o que temiam as grandes potências, à época da conclusão da Carta, era que uma deliberação do Conselho de Segurança pudesse ter consequências políticas importantes, em especial a adoção de medidas coativas, capazes de prejudica-las sobremaneira sem que tivessem qualquer meio de defesa. Dessa forma, entenderam legítimo (e a sociedade internacional concordou...) atribuir a si mesmas o poder de recusa no cumprimento de tais encargos, porventura lançados por uma maioria de potências menores e menos interessadas. (MAZZUOLI, 2013, p.658)

O Brasil, inclusive, foi a favor – já que é um dos membros da Organização – da “proteção” das grandes potências. Quanto a isso, em 1946, o embaixador Pedro Leão Velloso Neto, durante a primeira sessão da Assembleia Geral disse:

O Brasil, embora seja em tese contrário ao veto, aceitou-o dentro de espírito construtivo, em nome da obtenção de resultados práticos. Pensamos que, enquanto todos os Estados são iguais perante a lei em termos teóricos, suas responsabilidades concernentes à preservação da paz são diretamente proporcionais aos seus meios de ação e, por conseguinte, variam muito. Por esta razão, decidimos que era necessário confiar nas grandes potências.

Nas palavras de Correa (2012, p.53):

É óbvio, contudo, que esta confiança depositada com o mesmo espírito pela maioria dos Membros da Organização das Nações Unidas nas grandes potências obriga-as, enquanto beneficiárias, a honrá-la

Todavia, apesar da obrigação – das grandes potências – de honrar os outros países membros da ONU, mas não membros permanentes (Corrêa, 2012, p.53) e da busca por legitimidade por meio de uma nova organização internacional, nota-se que o sistema foi desenhado de forma a garantir que essas potências tivessem meios formais de proteger seus interesses estratégicos.

O poder de veto funcionou, assim, como uma garantia formal e expressa de que nenhum dos membros permanentes seria compelido por decisões contrárias às suas posições nacionais, fator esse que desencadearia, futuramente, uma série de críticas quanto a essa ferramenta exclusiva dos referidos países.

Tal qual dito, ao longo das décadas, diversas críticas surgiram quanto à permanência dessa configuração.

O mundo mudou significativamente desde 1945: novas potências emergiram, como Alemanha, Japão, Índia e Brasil, e muitas regiões do globo continuam sub-representadas nas estruturas de poder da ONU, ou, quando não subrepresentadas, excluídas do processo de decisões importantes para a comunidade global. Ademais, com o avanço superlativo da tecnologia, a geopolítica mundial está sendo novamente alterada, e tal composição não reflete tais mudanças.

Ainda, é válido ressaltar que a estrutura mantida engessa a eficácia das decisões do Conselho de Segurança, já que um voto negativo faz com que uma medida seja aprovada.

De acordo com Accioly (2021, p.738): “o uso abusivo do direito de veto paralisou durante longos anos o Conselho e acabou por enfraquecê-lo”.

Mesmo assim, até o presente momento, os esforços para reformar o Conselho de Segurança e rever os critérios de permanência — inclusive a extensão do veto — não obtiveram êxito significativo, em grande parte justamente pelo uso do próprio veto para bloquear tais reformas, haja vista a prerrogativa do parágrafo 108 da Carta das Nações, tal qual já fora exposto.

Torna-se indubitável, portanto, que o poder de voto negativo segue em sentido contrário a um dos pilares da ONU, qual seja: Princípio da Igualdade Soberana, tópico 1 do artigo 2º da Carta das Nações.

ARTIGO 2 - A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros.

Já fora dito, em capítulo anterior, que a Assembleia Geral, por seu caráter universalista quanto à participação dos membros, é o órgão com maior representação do referido princípio. Entretanto, o Conselho de Segurança sofre duras críticas de Accioly (2021, p.537) quanto à presença do referido princípio na estrutura do órgão, para ele: “o referido princípio não foi respeitado, não deixaram ousar de enunciar o princípio, nem declarar abertamente que o subordinaram a certas restrições”

2.3. Limitações e desafios do poder de veto

É interessante ressaltar que a nomenclatura “poder de veto” fora desenvolvida por doutrinadores e especialistas das áreas de direitos humanos ou política internacional. Como já elucidado, a Carta das Nações, em si, traz a expressão “voto negativo”, por meio do qual um membro permanente do Conselho de Segurança pode barrar determinada medida; essa lógica é essencial para entender que o veto não é, literal e diretamente, o ato de vetar, mas sim a prerrogativa de abster-se do voto, e, conseqüentemente, não atender ao requisito do voto afirmativo de todos os membros permanentes para aprovação de qualquer medida.

Assim sendo, entender-se-ia que o termo “poder de veto” se refere ao voto negativo resguardado no art. 27, tópico 3 da Carta.

Embora o poder de veto tenha sido concebido como um instrumento para assegurar a estabilidade e a cooperação entre as grandes potências, ele também se revelou, com o tempo, uma das principais fontes de paralisia e ineficácia do Conselho de Segurança, tal qual dita Accioly (2021, p.537).

Diversos episódios históricos ilustram como o uso (ou a ameaça de uso) do veto inviabilizou respostas coordenadas a crises internacionais graves, como os conflitos na Síria, na Palestina, em Mianmar e na Ucrânia, episódio este o mais recente, no qual a Rússia votou contra a condenação de sua ofensiva militar na Ucrânia.

A situação mais recente de aplicação do poder de voto negativa que fora retrocitada só fez ressaltar ainda mais o sentimento de impunidade dos 5 membros permanentes. De acordo com Malksoo (2010, p.94-95) o poder de veto é uma forma virtual das quais as grandes potências lançam mão para se tornarem inatingíveis quanto às sanções das medidas votadas, ou seja, uma forma de transgredirem o direito internacional.

Do ponto de vista jurídico e ético, o uso do veto tem sido alvo de fortes questionamentos. Uma das principais críticas é que ele permite que os interesses nacionais se sobreponham à proteção de direitos humanos fundamentais e à paz internacional, desvirtuando, portanto, a função cerne da Organização e proporcionando, por exemplo, um mercado de clientela.

Consoante ao que afirma Hans Kelsen:

[...] é mais importante para um Estado que não é membro permanente do Conselho de Segurança ter um amigo ou protetor entre cinco grandes potências do que cumprir cuidadosamente suas obrigações de acordo com a Carta. Se um estado pode contar com um dos cinco grandes poderes, nenhuma ação pode ser tomada contra ele pela Organização, mesmo no caso de uma violação aberta da Carta. O direito de veto dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança pode levar a um sistema político de clientela mais ou menos aberta [...]. (KELSEN, 1946, p. 1119-1120).

Em situações de genocídio ou crimes contra a humanidade, por exemplo, o bloqueio de ações do Conselho de Segurança por um único membro permanente levanta sérias dúvidas sobre a legitimidade do mecanismo.

Além disso, o caráter absoluto do veto — que não pode ser revertido ou revisado por outro órgão da ONU — contraria, segundo muitos estudiosos, princípios basilares do direito internacional, como a igualdade soberana dos Estados e a proibição do arbítrio. Por essa razão, diversas propostas de reforma têm sido apresentadas ao longo dos anos, buscando restringir ou regulamentar o uso do veto, especialmente em casos de violações graves dos direitos humanos.

Contudo, as potenciais iniciativas esbarrariam no fato de que qualquer reforma substancial do sistema de veto exigiria a aprovação dos próprios membros permanentes — ou seja, daqueles que têm interesse direto na manutenção desse privilégio. Isso cria um impasse estrutural que limita significativamente a capacidade de adaptação do Conselho de Segurança aos desafios contemporâneos.

CAPÍTULO 3: A LEGALIDADE DO VETO NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

3.1. Como Definir a Legalidade de um Sistema Internacional?

No âmbito do Direito Internacional Público, a definição de legalidade não segue, necessariamente, os mesmos parâmetros do direito interno. Trata-se de um sistema descentralizado, onde não há uma autoridade suprema com poder legislativo ou coercitivo uniforme.

A legalidade no plano internacional é, portanto, determinada com base na observância aos tratados, aos princípios gerais do direito, à jurisprudência internacional e aos costumes aceitos como normas obrigatórias pelos Estados, que são as fontes do direito internacional público, ou de acordo com Accioly, Nascimento e Silva e Casella (2012, p.145) “os modos formais de constatação do direito internacional”.

Tais fontes podem ser divididas em reais e formais. Tal qual elucidado por Accioly, Nascimento e Silva e Casella:

No primeiro caso, existe fonte real, que é verdadeira, a fundamental; no segundo caso, existem fontes formais ou positivas, isto é, que dão forma positiva ao direito objetivo. (Accioly, Nascimento e Silva e Casella. Manual do Direito internacional Público, p.145, 2012.)

Ainda, de acordo com os mesmos doutrinadores as fontes reais seriam os princípios gerais do direito, enquanto as fontes formais seriam os costumes e tratados internacionais.

Sob a referida óptica, entender-se-á, portanto, que a Carta das Nações Unidas é o principal instrumento jurídico que rege o funcionamento da ONU – e, consequentemente o único documento onde se encontram os direitos dos Estados – e, por extensão, do Conselho de Segurança.

Faz-se imperioso ressaltar, ainda, que por ter sido ratificada por seus Estados-membros e por estabelecer normas amplamente aceitas, a Carta possui natureza vinculativa, como aponta o art. 25 da referida Carta:

ARTIGO 25 - Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

Sendo assim, o poder de veto, previsto no artigo 27, §3º, além está formalmente legalizado dentro da estrutura normativa da ONU, também vincula todos aqueles que à Carta se submeteram.

Contudo, o fato de ser legal em sua forma não impede questionamentos quanto à sua legitimidade e à sua compatibilidade com outros princípios fundamentais do Direito Internacional. Em outras palavras, a legalidade de um sistema internacional não se limita à existência formal de normas, mas também exige coerência com princípios basilares da ordem jurídica internacional, como a igualdade soberana, a autodeterminação dos povos, a proibição do uso da força e a proteção dos direitos humanos.

Assim, a análise da legalidade do veto não pode se restringir à literalidade da Carta da ONU, devendo também considerar sua conformidade com os princípios mais amplos da ordem internacional contemporânea, principalmente pelo caráter estratégico carregado pelo poder de voto negativo.

Além dos aspectos apresentados quanto à legalidade, frisa-se que a legitimidade de tal ferramenta – veto – fora questionada por países pequeno e médios, sob o argumento de que se era bom a existência do poder de veto, porque esse se estenderia somente aos 5 permanentes (Bailey, 1989, p.18).

3.2. Legalidade do Veto à Luz do Princípio da Igualdade Soberana dos Estados

Para Carla Teixeira (2023, p.127):

a soberania é hoje uma afirmação do Direito Internacional positivo. Muito mais do que uma ideia doutrinária, a Carta da ONU afirma em seu art. 2, § 1º, que a organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros.

Um dos pilares do Direito Internacional é o princípio da igualdade soberana dos Estados, consagrado no artigo 2º da Carta das Nações Unidas e reforçado por

diversas resoluções e tratados internacionais. Esse princípio estabelece que todos os Estados, independentemente de seu poder militar, econômico ou territorial, possuem os mesmos direitos e deveres dentro da comunidade internacional.

Todavia, para Accioly (2021), o referido artigo está em sentido oposto ao art. 23 – artigo que faz referência sobre os 5 membros permanentes – haja vista que esses são imbuídos de poderes e prerrogativas que contrariam o princípio – igualdade soberana.

É compreensível, portanto, que a existência do poder de veto — exclusivo aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança — representa uma evidente assimetria jurídica e política. Enquanto os demais Estados-membros possuem voz limitada nas decisões sobre segurança internacional, os membros permanentes detêm poder absoluto de bloqueio, inclusive sobre decisões que envolvam questões humanitárias urgentes ou ameaças à paz.

Essa concentração de poder gera um paradoxo jurídico: ao mesmo tempo em que a Carta da ONU afirma a igualdade soberana, ela institucionaliza uma estrutura hierárquica dentro do principal órgão decisório da organização, como aponta Guerra (2023, p.674):

[...] mesmo que haja a concordância de catorze Estados que fazem parte do Conselho de Segurança e apenas um voto contrário de um dos Estados permanentes, a votação da matéria não poderá seguir em frente. Verifica-se, pois, que cada membro do Conselho tem direito a um voto; entretanto, o valor de suas manifestações não é igualitário. Isso porque os Estados que fazem parte como permanentes possuem, como visto, o direito de veto, que por certo acaba por enfraquecer a Organização das Nações Unidas, já que acaba por impedir que o Conselho tome decisões imparciais em questões importantes, provocando desigualdade entre seus membros. (GUERRA, 2023, p.674)

Isso tem levado a um debate crescente sobre a compatibilidade do veto com o princípio da igualdade soberana, especialmente à luz do surgimento de novos atores internacionais e da crescente interdependência global.

Juridicamente, não há consenso sobre a invalidade do veto por esse motivo, mas há fortes argumentos doutrinários que apontam para uma tensão entre a prática do veto e a evolução do Direito Internacional em direção a uma maior democratização e equidade nas relações internacionais, já que para Accioly (2021, p.540) "Todos os

estados são iguais perante o direito internacional. Esse dado é premissa basilar do sistema institucional e normativo internacional."

Assim, a legalidade formal do veto não elimina a sua contestação no plano ético-normativo, especialmente sob a ótica dos princípios basilares da justiça internacional.

3.3. Legalidade do Veto com Base no Princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P)

A partir do início do século XXI, o Direito Internacional passou a incorporar com maior força a ideia de que a soberania estatal não é um escudo para violações graves de direitos humanos, ou seja, o conceito de soberania não significa que o Estado soberano pode agir imprudentemente para com a sua e outras populações e sair ileso.

Nesse contexto, emergiu o princípio da Responsabilidade de Proteger (Responsibility to Protect — R2P), que foi primeiramente verbalizado por Cohen (2008, p.36), que o elucidou como sendo:

sovereignty carries with it a responsibility on the part of governments to protect their citizens².

A partir das palavras de Cohen, capta-se que, Soberania é, primordialmente, ser imbuído – o Estado – da responsabilidade de proteger suas populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e essa responsabilidade é de tamanha extensão que deve ser responsabilidade de prevenir, agir e reconstruir (BABOUR et al, 2008).

Quando falham, essa responsabilidade recai sobre a comunidade internacional – direito de ingerência (DELGADO, 2006, p.61). E é nesse momento que os órgãos internacionais entram em ação.

O R2P representa uma inflexão importante na concepção clássica da soberania, ao sugerir que a não-intervenção pode ser ilegítima em certos contextos,

² A soberania traz consigo a responsabilidade, por parte dos governos, de proteger seus cidadãos. COHEN, Roberta. Apud EVANS, G. Op. cit., 2008. p. 36, tradução nossa)

especialmente quando vidas humanas estão em risco. Ou seja, há a possibilidade de ação por parte dos Órgãos – Conselho de Segurança, por exemplo – ainda que o Estado na prática de sua soberania, não tenha permitido tal ação dentro de seu território.

No entanto, a aplicação efetiva do R2P depende, em última instância, da aprovação do Conselho de Segurança — e, por consequência, da ausência de voto negativo / abstenção de qualquer membro permanente.

Essa dependência tem gerado impasses graves. Em situações como o conflito na Síria ou a crise em Myanmar, a utilização do veto impediu ações internacionais em defesa de populações vulneráveis, e, no caso de Myanmar, por exemplo, a França teve de invocar o R2P para auxiliar os cidadãos, ainda que sem a autorização do Estado. (HEINTZE, 2015, P. 315).

Nesses casos, o poder de veto colidiu frontalmente com o dever de proteger, frustrando a implementação prática do R2P e gerando críticas quanto à legalidade e legitimidade do veto diante de obrigações humanitárias superiores.

3.3.1. Relação entre o R2P e a Soberania dos Estados

Para Douzinas (2009, p.40) ter-se-á configurada a soberania quando, internamente, surge um ordenamento que expresse a unidade – em diferentes aspectos – daquela sociedade.

No caso do Brasil, por exemplo, seria a Constituição Federal o referido ordenamento que imbui ao Brasil, segundo Douzinas, a soberania.

Ainda, de acordo com Bierrenbach (2011, p.13)

Os novos conceitos buscam conciliar o que seria aparentemente inconciliável: a soberania, de um lado, e a proteção dos indivíduos, de outro. O conflito tem sido abordado de duas maneiras: pela evolução do conceito de soberania – da soberania como autoridade para a soberania como responsabilidade – e pela expansão da definição do que constitui ameaça à paz e segurança internacionais, no marco do Capítulo VII da Carta.

Pensar-se-ia, portanto, que ao submeter-se a uma organização supranacional, o Estado estaria desfazendo-se de sua soberania, mas não, pois tal qual afirma Kelsen

(1972, p.40) quando os Estado aderem a um sistema supranacional, eles somente estão pensando a soberania sob uma outra perspectiva.

Nesse viés de diferentes perspectivas de soberania, é apresentado o R2P, que introduz uma concepção contemporânea de soberania, baseada não apenas no controle territorial, mas na responsabilidade para com a população que o Estado Soberano deve ter (COHEN, 2008, p.36). Quando um Estado não cumpre essa obrigação, ou pior, quando é o próprio perpetrador das violações, a comunidade internacional tem o dever de agir — preferencialmente com autorização do Conselho de Segurança.

Nota-se, nesse caso, uma flexibilização do conceito de soberania para que seja sobreposto o bem geral da população de um Estado.

Faz-se compreensível, portanto, que soberania, hodiernamente, significa, também, responsabilidade (RIBEIRO, 2019, p.211). E, tal qual aponta a ICISS (2001, p.8), soberania responsável é o mínimo para que se consiga construir uma cidadania internacional satisfatória.

Entretanto, ao invés de fazer jus ao poder de ingerência retrocitado, o uso do veto para impedir essa ação coloca em xeque a credibilidade e a eficácia do sistema internacional de proteção de direitos humanos.

Tal qual cita Bierrenbach (2011):

A não ingerência em assuntos internos é o corolário da soberania

E, portanto, o não agir é uma demonstração clara do Conselho de Segurança de que a soberania estatal sobrepor-se-á ao respeito aos direitos humanos e ao direito de proteger. Nesta perspectiva, ter-se-á, conseqüentemente, afronta ao art.55, alínea c da Carta, que dita:

ARTIGO 55 - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Isso levanta um dilema jurídico e moral: até que ponto a soberania dos membros permanentes justifica a inação diante de atrocidades massivas?

A legalidade do veto, nesses casos, torna-se duvidosa, uma vez que impede o cumprimento de obrigações que, de acordo com o Direito Internacional Humanitário e com os princípios da própria ONU, são imperativas.

Portanto, embora o poder de veto seja legal em termos formais, sua utilização indiscriminada ou politicamente motivada, especialmente em contextos de grave crise humanitária, pode configurar uma violação indireta aos princípios do Direito Internacional e transgressão direta do art.5,5 alínea c da Carta. Isso reforça o argumento de que a legalidade do veto não pode ser avaliada isoladamente, mas sim em articulação com os deveres éticos e jurídicos que regem a atuação da comunidade internacional, inclusive no que tange à responsabilidade de proteger que os Estados têm para com seus cidadãos.

CAPÍTULO 4: O VETO E OS PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA NO DIREITO INTERNACIONAL

A legitimidade do poder de veto no Conselho de Segurança da ONU não pode ser avaliada apenas sob a ótica jurídica positiva, ou seja, sob o ordenamento posto. É necessário confrontá-la com os princípios de justiça que orientam o Direito Internacional contemporâneo, pois, tal qual dita o Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima “Como conceitos gerais e abstratos, mas parte do direito positivo, os princípios representam, no plano interno, as diretrizes primeiras do ordenamento jurídico, que se situam no vértice do sistema legal e servem como orientação básica para a organização do Estado a partir de preceitos constitucionais” (Princípios do Direito Internacional Contemporâneo, 2017, p.14)

4.1. O poder de veto sob a ótica da justiça internacional

De acordo com Joseph Nye Jr (2004, p.59-60), uma das quatro funções primordiais do Direito internacional é: “estabelecer as regras de convivência e cooperação entre os atores internacionais”.

Frisa-se, no entanto, que ao estabelecer o poder de veto e delegá-lo a somente 5 países – membros permanentes – estabelecer-se-ia, também, uma ferramenta de poder cujo cerne da criação fora desvirtuado, tal qual aponta Antônio de Aguiar Patriota:

França e Reino Unido compõem, com os Estados Unidos, o núcleo ocidental que tem dominado politicamente a ação do Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria, o chamado P-3. Enquanto os Estados Unidos se distinguem por sua supremacia incontestada no plano militar, a China é a potência em ascensão e a Federação Russa a ex-superpotência que redimensiona em termos regionais suas ambições [...]. (1998,p.183)

Tal situação faz pensar se a ONU figura contemporaneamente como uma organização “cujo poder e papel derivam de sua existência como uma coletividade, ou é simplesmente mais uma ferramenta através da qual os Estados buscam concretizar seus interesses nacionais” (Boulden, 2006, p.410).

Além de atuar a favor de seus próprios interesses, o clientelismo gerado por conta do jogo de poder proporcionado ao grupo permanente (KELSEN, 1946, p. 1119-1120), faz, conseqüentemente, com que membros do referido grupo ajam de acordo com interesses de Estados “apoadores”.

Entender-se-á, portanto, que sob a perspectiva da justiça internacional, principalmente no que tange aos princípios, o poder de veto se apresenta como uma ferramenta que desafia diretamente os ideais de igualdade soberana, responsabilidade coletiva e proteção universal de direitos, tal qual já exposto.

Além de paralisar o funcionamento efetivo do Conselho de Segurança (Accioly 2021, p.738), o uso recorrente do voto negativo em situações sensíveis, tais como prática massiva de afronta aos direitos humanos, conflitos armados e crises humanitárias “parecem ter sido, vez por outra, preteridas diante da busca de objetivos de naturezas distintas” (Tomassini, 1995, p.222).

Nota-se, deste modo, uma acentuada desconexão entre a legalidade formal do mecanismo e sua legitimidade moral e funcional.

A justiça internacional contemporânea exige não apenas a observância de regras, mas a promoção de valores universais. É nesse ponto que o veto se torna objeto de crítica: ele permite que decisões éticas sejam sobrepostas por interesses geopolíticos.

4.2. O Veto e a Responsabilidade Ética dos Estados com Poder Privilegiado

Diante de todo o exposto, é possível perceber que a ineficácia do Conselho de Segurança tem gerado, além do sentimento de injustiça para com os outros países-membros, também consequências negativas para determinadas populações de países que transgridem ou têm transgredidos os direitos humanos.

Nas palavras de Kassius Diniz da Silva Pontes (2018, p.161):

o movimento pela regulamentação do direito de veto tem ganhado impulso no período recente, principalmente em decorrência da incapacidade do CSNU de atuar de maneira eficaz.

Ademais, nos casos em que decisões foram tomadas, houve decisões baseadas em interesses particulares, ou seja, decisões imparciais que indiretamente afetaram o desenrolar de abusos por parte de alguns Estados.

Já que uma reforma na estrutura do poder de veto é dificultosa – dados os motivos já apresentados – e, portanto, o voto negativo continuará existindo, um aspecto inovador na análise da legitimidade do veto seria a consideração de sua dimensão ética.

A existência de um privilégio institucional como o poder de veto implica, necessariamente, uma responsabilidade proporcional. No entanto, essa responsabilidade raramente se manifesta na prática. Estados detentores do veto muitas vezes o utilizam para proteger aliados, interesses comerciais ou posicionamentos estratégicos, sem levar em conta o impacto humano de suas decisões.

Nas palavras de Laura Marques (2012), o poder de veto:

consiste em outro fator antidemocrático do Conselho de Segurança: mesmo que a maioria dos seus membros apoie uma decisão, ela poderá ser derrubada pelo veto de apenas um dos membros.

A referida responsabilidade surge, majoritariamente, por conta de um dos princípios carregados no art.1º da Carta, qual seja: fraternidade, ou seja, proteger aos e contribuir com os outros.

Para Carlos Augusto Alcântara Machado (2017, p.141) o referido princípio apresentar caráter compromissário quanto a responsabilidade. Na lição do autor o princípio:

Conclama a Declaração da ONU por um compromisso de responsabilidade de todos os seres humanos, uns para com os outros e, em especial, para a comunidade onde se vive. É dizer: responsabilidade fraternal.

Essa assimetria (Silva; Boff, 2017, p.63) de poder sem contrapartida ética aprofunda um desequilíbrio que mina a confiança na ordem internacional.

O problema, portanto, não reside apenas no veto em si, mas na ausência de uma cultura de prestação de contas por parte dos seus detentores, além de restarem impunes, tal qual aponta Garcia:

Com seu poder de veto, os P-5 teriam assegurada imunidade jurisdicional nos casos de aplicação coercitiva de sanções e poderiam controlar decisões do Conselho de Segurança que implicassem o uso da força. (2013, p.69)

Sob essa óptica, compreende-se que a concepção de justiça internacional verdadeiramente funcional exigiria que o privilégio do veto viesse acompanhado de limites morais claros e de obrigações reforçadas de justificar publicamente seu uso, sobretudo em contextos de crises humanitárias.

Dessa maneira, desenvolver-se-ia, portanto, uma cúpula decisória efetiva que atingisse o cerne dos propósitos de sua existência.

4.3. O silêncio das vítimas: invisibilização e exclusão na tomada de decisão

Em 1963 (UN, 1963), por meio da Resolução 1991, propôs-se e conseguiu o aumento do número de membros não permanentes na composição do Conselho de Segurança. Nota-se que essa foi a mais expressiva reforma que já ocorreu dentro do referido órgão.

Entretanto, assim como fora exposto até então, o referido aumento não resultou em maior igualdade e equilíbrio nos votos do órgão, ou seja, perpetua-se, ainda, as relações de poder existentes desde a criação do Conselho, já que o aumento não reflete nenhuma alteração na estrutura do uso do poder de veto.

Outra dimensão frequentemente negligenciada é o impacto do poder de veto na exclusão de vozes afetadas diretamente pelas decisões (ou pela falta delas) no Conselho de Segurança. Populações sob ataque, refugiados, minorias perseguidas e defensores de direitos humanos quase nunca têm qualquer influência sobre as decisões tomadas em Nova Iorque — ainda que tais decisões sejam, literalmente, questões de vida ou morte para essas pessoas.

O veto opera, assim, como um instrumento de invisibilização, que reforça a ideia de que as grandes potências decidem sozinhas o que é justo ou não no sistema internacional. Essa lógica entra em colisão direta com o princípio de justiça participativa, fundamental em uma ordem internacional que se pretende democrática e centrada nos direitos humanos.

Mais do que uma ferramenta jurídica, o veto é um instrumento de exclusão simbólica e prática; a estrutura hodierna do Conselho não mais tem caráter de representação mundial.

De acordo com Einseidel, Malone e Ugarte (2016):

*the Council's legitimacy is most endangered by the fact that its composition is no longer perceived to be representative of the world today.*³

A ausência de representação efetiva das vítimas de conflitos nas decisões do Conselho de Segurança revela uma falha estrutural na arquitetura das Nações Unidas, onde o sofrimento humano, muitas vezes, não é um critério decisivo — ou sequer considerado.

4.3.1. Críticas à legitimidade do veto em contextos de injustiça global

As críticas ao poder de veto não se limitam à sua legalidade, mas envolvem sua legitimidade em um mundo marcado por desigualdades profundas. Em contextos de injustiça global — como conflitos armados prolongados, crises ambientais ou violações sistemáticas de direitos — o uso do veto se torna não apenas questionável, mas éticamente indefensável.

Sua existência perpetua a lógica de que alguns países podem bloquear iniciativas em nome de seus próprios interesses, mesmo que isso custe milhares de vidas humanas.

³ A legitimidade do Conselho está mais ameaçada pelo fato de que sua composição já não é percebida como representativa do mundo atual. (Sebastian Von Einseidel, David M. Malone, Bruno Stagno Ugarte, Eds. *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder CO and London: Lynne Reiner Publishers, 2016, 869, tradução nossa)

A ausência de um critério objetivo para limitar ou condicionar o uso do veto em situações extremas torna o mecanismo incompatível com a justiça como valor universal.

Para Santos; Marçal (2020, p.650):

Esse sistema de votação prejudica a imparcialidade e a aprovação de medidas que poderia resolver questões de suma importância para o direito internacional". Por isso, tem-se defendido a criação de salvaguardas éticas, como violações a direitos humanos em quaisquer aspectos e amplitudes, ou mesmo sua abolição gradual em nome de uma governança mais justa e efetiva.

CAPÍTULO 5: O DEBATE SOBRE A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

5.1. Evolução do debate sobre o poder de veto

É compreensível, dada a estrutura global da época de sua criação, que o poder de veto tinha a função de fazer aquilo que a Liga das Nações não conseguiu, que era manter as maiores potências dentro do bloco, e, conseqüentemente, fazer com que a Organização fosse eficaz e não seguisse o caminho do colapso institucional de sua antecessora.

Entretanto, tantas foram as mudanças diplomáticas e geopolíticas que a referida estrutura não mais comporta o caráter de universalidade, mas sim, tal qual já fora apresentado anteriormente, caráter de impunidade dos membros permanentes, principalmente. Hodiernamente, a perspectiva é outra.

Para Karina de Souza Silva e Ricardo Boff (2017, p.77):

o poder de veto, que permanece exclusivo das cinco nações privilegiadas, é um dos objetos de maior controvérsia para uma possível reforma, pois ele se constitui na mais importante das ferramentas de concentração de poder em uma pequena “plutocracia de nações”.

Ainda que haja outros órgãos dentro da Organização, frisa-se que o Conselho de Segurança é o principal – tal qual já referido – no que tange à manutenção da paz.

O voto negativo afeta tanto a estrutura da ONU em si que, nas palavras de Celso Amorim (2011, p. 441):

[...] embora os cinco membros permanentes, contrariamente ao que se comenta, não tenham o poder de veto na Assembleia Geral, têm o poder de veto diferido: se um deles não ratificar a reforma, ela não se concretizará.

Pondera-se, portanto, que o poder de veto (art.27, parágrafo 3º, CNU) conferido aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança — Estados Unidos, Rússia (antiga União Soviética), China, França e Reino Unido — tem sido objeto de críticas e questionamentos.

Conjuntamente a isso, o uso recorrente do veto como ferramenta de bloqueio político, e não como instrumento de salvaguarda da paz e segurança globais, tem sido motivo de crescente insatisfação por parte da comunidade internacional. Essa insatisfação se intensificou, sobretudo, a partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria e o surgimento de novos desafios globais, como os conflitos internos, os crimes contra a humanidade e os atos de genocídio.

Ao longo dos últimos trinta anos, o debate sobre a reforma do Conselho de Segurança — e, em especial, sobre o poder de veto — ganhou fôlego em fóruns multilaterais.

Em particular, nas situações nas quais a incapacidade do Conselho de agir em crises, como: o genocídio em Ruanda (1994), a guerra na Síria (a partir de 2011) e, mais recentemente, a invasão da Ucrânia (2022), trouxe à tona a percepção de que o veto, em vez de preservar a estabilidade global, tem frequentemente contribuído para a paralisia institucional e a impunidade internacional.

Ademais, a insatisfação por parte dos membros que não compõem o P5 aumenta cada vez mais, principalmente em relação à participação e tomada de decisões do Conselho.

Tal qual aponta Gelson Fonseca (2008, p.73), tal tipo de frustração se dá “porque o espaço da igualdade não é suficiente para afirmarem plenamente seus argumentos”.

Nesse contexto, surgiram diversas iniciativas de reforma, voltadas a reavaliar a legitimidade do poder de veto e sua compatibilidade com os princípios contemporâneos do Direito Internacional.

5.2. Propostas de reforma da ONU: análise das sugestões de grupos

Dadas as críticas quanto à estrutura do Conselho de Segurança, faz-se lógico que alguns países, dentro do jogo geopolítico-diplomático, apresentaram possíveis reformas em conjunto.

Entre essas propostas, analisaram-se os analisados pelo Ministério das Relações Exteriores: *like-minded*; *coffee club* e a maioria silenciosa (1976, p.4).

De acordo com o Ministério das Relações Internacionais (1976, p.12), essa primeira corrente, conhecida como *like-minded group*, reúne países que defendem a

ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança, sem, contudo, necessariamente alterar a prerrogativa do poder de veto.

Os integrantes deste grupo, geralmente formados por potências regionais como Alemanha, Japão, Índia e Brasil, argumentam que a atual composição do Conselho não reflete as realidades geopolíticas do século XXI, tal qual já argumentado. Para eles, a inclusão de novos membros permanentes é vista como forma de conferir maior legitimidade, equilíbrio e representatividade ao órgão.

No entanto, a proposta – assim como qualquer outra que vise a alteração da estrutura do Conselho de Segurança – esbarra na resistência dos atuais membros permanentes, sobretudo quando se discute a extensão do poder de veto aos novos integrantes. Tal impasse revela a tensão entre o desejo de reforma e os interesses consolidados no status quo.

Em contraposição, o *coffee club* — também conhecido como Unidos pelo Consenso — é formado por países que se opõem à criação de novos assentos permanentes. Entre seus membros destacam-se Itália, Paquistão, México e Argentina. Essa coalizão sustenta que a expansão de assentos deve privilegiar apenas membros não permanentes, sob mandatos rotativos, como forma de evitar a cristalização de novos privilégios, haja vista que a extensão do poder de veto a outros membros permanentes somente faria estender os – até então – criticados privilégios.

Argumenta-se, também, em mesmo sentido, que a ampliação de assentos permanentes com direito a veto apenas aprofundaria as desigualdades de poder dentro do Conselho. Para esse grupo, qualquer reforma que pretenda democratizar verdadeiramente o Conselho deve prever a limitação ou, no mínimo, a contenção do uso do veto.

Por fim, a chamada maioria silenciosa, expressão cunhada para designar um conjunto difuso de países em desenvolvimento que preferem adotar a neutralidade quanto a essa discussão. Tal neutralidade surge tanto por conta da ausência de articulação política formal coesa, assim como também por não quererem desgastar as relações diplomáticas já estabelecidas com um dos permanentes.

Apesar de não terem, necessariamente, uma proposta, os representantes dessa maioria têm preocupações, por exemplo: clamam por maior participação e transparência nos processos decisórios, para muitos desses países, o veto representa um mecanismo injusto, que privilegia os interesses das grandes potências em

detrimento das necessidades coletivas da comunidade internacional, em suas intervenções diplomáticas, essa maioria defende uma reforma que almeje maior equidade e eficácia nas ações do Conselho, inclusive com discussões sobre a legalidade e a moralidade do uso do veto em situações de flagrante violação de direitos humanos.

Sumariamente, essas três frentes compostas por diversos países-membros ilustram as diversas visões em disputa no cenário internacional acerca da reforma do Conselho de Segurança. Embora divergentes em suas propostas, todas convergem no diagnóstico de que o atual modelo se mostra obsoleto e descolado da realidade global contemporânea. A permanência de um sistema decisório centralizado e excludente, onde cinco países detêm poder absoluto de bloqueio, levanta questionamentos não apenas políticos, mas também jurídicos, especialmente no tocante à legalidade e legitimidade do uso do veto à luz dos princípios da Carta das Nações Unidas.

Frisa-as, por fim, que, apesar da variedade de grupos com propostas diversas de alteração na estrutura do Conselho, de acordo com Sutterlin (1193, p.130), a probabilidade de alguma alteração quanto ao veto em um futuro próximo é bastante improvável.

Vê-se, dessa maneira, que as principais reivindicações – dentre os grupos indicados – são:

a) Ampliação do número de membros permanentes: Diversos países propõem a ampliação do Conselho para incluir novas potências emergentes, como Alemanha, Japão, Índia e Brasil (conhecidos como o G4).

É notável que essa proposta busca tornar o órgão mais representativo da realidade geopolítica atual, mas enfrenta resistência, especialmente por parte da União Africana e de Estados que não fazem parte desse grupo (like-minded).

b) Criação de novos assentos sem direito a veto: Outra sugestão consiste em ampliar o número de membros não permanentes, sem conceder-lhes o poder de veto. Essa alternativa tentaria equilibrar o aumento da representatividade com a manutenção de uma estrutura decisória funcional, com limitações ao uso do veto. No entanto, levanta dúvidas sobre a eficácia e a influência real desses novos membros.

c) Limitação do uso do veto: Uma das propostas mais debatidas é a restrição do uso do veto em situações que envolvam crimes de guerra, genocídios ou crimes contra a humanidade.

d) Supressão do veto: Mais radicalmente, alguns setores defendem a eliminação completa do poder de veto, por considerarem-no antidemocrático e incompatível com a igualdade entre os Estados. No entanto, essa proposta esbarra em um obstáculo estrutural: qualquer emenda à Carta da ONU que altere o poder de veto exige a aprovação dos próprios membros permanentes — justamente os que se beneficiam do privilégio.

5.3. Propostas de Soluções para o Poder de Veto

Diante das dificuldades práticas para suprimir ou reformar o poder de veto via alteração da Carta da ONU, diversas soluções alternativas têm sido discutidas para mitigar seus efeitos negativos e aumentar a legitimidade do Conselho de Segurança.

Entre as soluções possíveis, destacam-se:

1. Regulação do uso do veto por meio de princípios jurídicos: Embora o veto seja uma prerrogativa política, há argumentos no Direito Internacional que sustentam que seu uso não pode ser absolutamente discricionário, especialmente em contextos que envolvam normas imperativas (*jus cogens*), como a proibição do genocídio. Assim, propõe-se que o veto seja juridicamente limitado por princípios fundamentais de proteção à vida e à dignidade humana.

2. Compromissos políticos voluntários: Iniciativas como a da França e do México sugerem que os membros permanentes assumam compromissos públicos de não vetar resoluções que busquem impedir atrocidades em massa. Embora não criem obrigações jurídicas, tais compromissos podem aumentar a pressão política e moral sobre os países que insistirem em usar o veto de forma injustificável.

3. Fortalecimento da Assembleia Geral: Em casos de paralisação do Conselho de Segurança, a Assembleia Geral pode agir com base na resolução “Unidos por Paz” (Resolução 377 A de 1950), adotando medidas recomendatórias. Embora não tenham força coercitiva, essas resoluções expressam a vontade majoritária dos Estados e podem influenciar a mobilização internacional.

4. Criação de mecanismos de veto condicionado: Outra proposta é condicionar o uso do veto a justificativas formais, pareceres jurídicos prévios ou quóruns mínimos que envolvam outros membros do Conselho. Isso poderia introduzir um nível de transparência e responsabilização que hoje está ausente no processo decisório.

Em suma, a reforma do poder de veto é um tema complexo, que envolve tanto questões jurídicas quanto interesses políticos. No entanto, a crescente pressão internacional por transparência, equidade e proteção dos direitos humanos indica que o modelo atual, mesmo legal em sua origem, carece de adequação aos valores e necessidades do século XXI. O avanço dessas discussões representa um passo importante para aproximar o Conselho de Segurança daquilo que ele foi criado para ser: um guardião imparcial e eficaz da paz e da segurança internacionais.

CONCLUSÃO

É inegável que o poder de veto carrega sua importância, principalmente no motivo de sua instituição, que era manter as potências mundiais aderidas à ONU, e, conseqüentemente, não seguir o caminho da Liga das nações, que fracassou no aludido aspecto. Ademais, a instituição da liberdade do voto negativo para os membros permanentes visava, também, garantir a estabilidade da Organização, sua intenção inicial era proteger o equilíbrio geopolítico.

Assim sendo, verifica-se que a análise da legalidade do poder de veto pelo Conselho de Segurança da ONU revela um paradoxo profundo dentro do sistema internacional contemporâneo.

Indubitavelmente, a utilização do veto ao longo dos anos, especialmente em momentos de crise humanitária e de violação massiva de direitos humanos, explicitou as limitações de um sistema que privilegia a decisão dos cinco membros permanentes em detrimento de uma visão mais democrática e equitativa, transgredindo, inclusive, princípios resguardados na Carta das Nações.

Embora o poder de veto seja plenamente legal sob a ótica da Carta das Nações Unidas, principalmente pelo fato de estar expresso no documento, a sua compatibilidade com os princípios fundamentais do Direito Internacional, como a igualdade soberana dos Estados e a proteção dos direitos humanos, tem sido questionada, principalmente pelos países membros da Organização, mas sem voz diante da tomada de decisões que podem, inclusive, afetar-lhes diretamente.

O uso do veto, frequentemente impulsionado por interesses geopolíticos, tem levado à paralisia do Conselho de Segurança em momentos críticos, como observado nos casos da Síria, de Ruanda e, mais recentemente, na invasão da Ucrânia.

Em todos esses momentos a desobediência aos ditames internacionais relativos à proteção dos direitos humanos era perceptiva, e, por dois motivos, principalmente, não ocorreram medidas para parar os ultrajes, quais sejam:

- (i) Paralisia do conselho de segurança quanto à tomada de medidas eficazes por conta da utilização do voto negativo por parte de um dos membros permanentes;
- (ii) Falta de voz dos outros países compositores da Organização, mas “invisíveis” diante o poder dos membros permanentes.

É, estridentemente notável que bloqueio das ações do Conselho não só compromete a eficácia da ONU, mas também enfraquece sua legitimidade perante a comunidade internacional. Infere-se, portanto, que o engessamento do Conselho de Segurança está destruindo a ONU de dentro para fora.

A evolução do Direito Internacional, com o fortalecimento de normas que buscam a proteção de direitos humanos e a promoção de uma governança global mais inclusiva, tem alimentado o debate sobre a necessidade de reforma do Conselho de Segurança.

Além disso, as transformações geopolíticas, econômicas, sociais e tecnológicas que a sociedade mundial tem enfrentado demanda da ONU uma estrutura diferente daquela que fora composta em um mundo bilateral. A multilateralidade dos polos, hodiernamente, exige novas organizações estruturais.

É, nessa perspectiva, que surgem propostas a partir de conjuntos de países que tentam, conjuntamente, estabelecer uma coalizão com capacidade de negociação e influência diante dos membros permanentes.

Demanda-se, exemplificativamente, a ampliação do número de membros permanentes, a criação de assentos sem direito a veto, a limitação do uso do veto em situações de violações massivas de direitos humanos, e até mesmo a eliminação completa do veto. Tais demandas refletem um movimento crescente em direção a um sistema mais justo e representativo dentro de uma organização que tem como cerne a igualdade de soberania e poder entre Estados.

No entanto, apesar das diversas propostas existentes por variados grupos, essas reformas esbarram em um obstáculo fundamental: a estrutura atual do Conselho de Segurança. Para qualquer mudança na estrutura do referido conselho ou na Carta das Nações, exige-se a aprovação – voto positivo – dos próprios membros permanentes.

Apesar do obstáculo, o debate sobre o veto e a reforma do Conselho de Segurança está longe de ser estagnado.

A pressão internacional, especialmente por parte dos países que se sentem marginalizados ou impotentes diante das decisões do Conselho, continua a crescer.

A ideia de que a legitimidade da ONU depende da sua capacidade de se adaptar às necessidades do mundo contemporâneo ganha força, e é plausível que, no futuro, o poder de veto seja reavaliado, se não eliminado, em busca de um sistema

mais democrático e eficaz. A maneira como tal fato será feito ainda é questionável, haja vista o escudo existente e utilizado pelos membros permanentes do Conselho.

Em última análise, a legalidade do poder de veto, embora garantida pela Carta da ONU, deve ser vista à luz de seus efeitos no sistema internacional e na sua capacidade de proteger a paz e a segurança globais. Como afirmado, não basta uma análise do direito posto. As demandas mundiais atualmente são outras, e, conseqüentemente, demandam outras soluções.

A ONU surgiu em um período histórico, mas isso não significa que a Organização deve manter-se estagnada em sua estrutura, pelo contrário.

A evolução do Direito Internacional e os desafios contemporâneos indicam que, para que a ONU seja verdadeiramente capaz de cumprir seu papel de manter a paz e a segurança internacionais, é essencial repensar a estrutura de poder do Conselho de Segurança, garantindo que a soberania, interesses próprios e os direitos dos Estados não sejam usados como justificativa para a inação diante de crises humanitárias.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso L. N. Conversas com jovens diplomatas. São Paulo: Benvirá, 2011.
- ANA ISABEL XAVIER, in ONU: A ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS; 2007; p.24.
- Bailey, Sydney D. The United Nations: A Short Political Guide. Londres: Mac Millan Press., 1989.
- BARBOUR, Brian; GORLICK, Brian. Embracing the “Responsibility to Protect”: a repertoire of measures including asylum for potential victims. Genebra: UNCHR, 2008, Research Paper n. 159
- BOULDEN, Jane. 2006. Double standards, distance and disengagement: Collective legitimization in the post-Cold War Security Council. Security Dialogue, v. 37, n. 3, p. 410.
- CAMBRIDGE Dictionary. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2020. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/effectiveness>. Acesso em 19/03/2025.
- CASELLA, Paulo Borba, Manual de Direito Internacional Público – 20ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2012.
- COHEN, Roberta. Apud EVANS, G. Op. cit., 2008. p. 36.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas: 1946- -2011. Brasília: FUNAG, 2012.
- DELGADO, Vladimir Chaves. A Soberania dos Estados Face a Questão da Ingerência Humanitária no Direito Internacional Público. Brasília: Revista Jurídica da Presidência, v. 7, n. 76, p.61-69
- Kassius Diniz da Silva. Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir : o CSNU e os seus métodos de trabalho / Kassius Diniz da Silva Pontes. – Brasília : FUNAG, 2018.
- FONSECA Jr., Gelson. O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- FUNDAÇÃO Alexandre de Gusmão.** *A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995. 596 p.
- GARCIA, Eugênio Vargas. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2013. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-405-conselho_de_seguranca_das_nacoes_unidas

GUERRA, Sidney. Curso de direito internacional público. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

HEINTZE, Hans-Joachim. Responsibility to Protect and the Protection of Persons in the Event of Disasters. In: HILPOLD, Peter (ed.). The Responsibility to Protect (R2P): a new paradigm of international law? Boston: Brill Nijhoff, 2015. p. 309- 328.

ICISS, International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to Protect: report of the international commission on intervention and state sovereignty. Ottawa, ON: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>

Jerzy Cieschanski, "Restructuring of the UN Security Council," International Peacekeeping 1, 4 (Winter 1994, p.416.)

KELSEN, Hans. Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations. The Harvard Law Review Association, [Cambridge], v. 59, n. 7, p. 1087- 1121, Sept. 1946. DOI: 10.2307/1335164.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. A fraternidade como categoria jurídica: fundamentos e alcance (expressão do constitucionalismo fraternal). Curitiba: Appris, 2017.

MARQUES, Laura. Críticas à atuação da ONU. 2012. Disponível em: <https://infoonu.wordpress.com/2012/11/16/criticas-a-atuacao-da-onu/>. Acesso em: 18/05/2025.

NYE JUNIOR, J.S. Soft Power – the means to success in world politics. New York: PublicAffairs, 2004

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva. Brasília: Instituto Rio Branco e FUNAG, 1998. p. 183.

RIBEIRO, Mikelli Marzzini L. A. Soberania e responsabilidade internacional humanitária: avaliando o processo de ajuste normativo no âmbito da ONU. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, DF, n. 30, p. 199-234, dez. 2019.

FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220193006>. Acesso em 16/05/2025.

ROMANO, Santi. Corso di diritto Internazionale. Pádova: C.E.D.A.M, 1939, p. 94

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil e as Nações Unidas / Ronaldo Mota Sardenberg. - Brasília : FUNAG, 2013.

SANTOS, Suelen Machleizer Tomalack do; MARÇAL, Julia Dambrós. A (In)Eficácia da ONU Frente à Crise da Primavera Árabe na Síria. In: ROSA, Adriano, SALLES, Denise Mercedes N. N. Lopes, RIBEIRO, Glaucia Maria de Araújo, CAVALCANTI, Marcia Teixeira Cavalcanti(orgs.). Direitos Humanos e Fundamentais. Vol. 2, p.648, 2020. Disponível em: <https://www.caedjus.com/wp-content/uploads/2020/11/direitos-humanos-efundamentais-Vol2.pdf>. Acesso em 21/05/2025

Sebastian Von Einseidel, David M. Malone, Bruno Stagno Ugarte, Eds. The UN Security Council in the 21st Century. (Boulder CO and London: Lynne Reiner Publishers, 2016), 869.

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

SILVA, E. C. G. A Expansão do Direito Internacional: Uma questão de valores. 2011. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02052012-092109/publico/ElainiCGSilva_doc_2011_v11.pdf.

SILVA, Karine de Souza; BOFF, Ricardo Bruno, Nós os Povos das Nações Unidas: Do Eurocentrismo Excludente à Pluriversalidade da ONU. In: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção (org.). Brasil e o Sistema das Nações Unidas, p. 59. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8291>. Acesso em 14/05/2025

Sutterlin, James S. United Nations Decisionmaking: Future Initiatives for the Security Council and the Secretary-General. Weiss, Thomas G. (Ed.). *Collective Security in a Changing World: A World Peace Foundation Study*. Lynne Rienner Publishers. Boulder & London. 1993. (Emerging Global Issues). p. 130

Tomassini, Luciano. 1995. "As Nações Unidas em um Mundo Pós Nacional." *Contexto Internacional* 17, 2. Rio de Janeiro.