

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

José Victor Afonso Rocha

**RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA: COMO A CORTE
INTERNACIONAL DE JUSTIÇA DETERMINA SUA NATUREZA VINCULANTE**

Uberlândia

2025

RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA: COMO A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA DETERMINA SUA NATUREZA VINCULANTE

José Victor Afonso Rocha

Resumo: Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas são um mecanismo fundamental para que este órgão cumpra suas funções de manutenção da paz e segurança internacional. Por tal motivo, é necessário compreender com clareza o que torna uma resolução vinculante, de modo que seu cumprimento pelos Estados membros da ONU seja obrigatório. Para alcançar este entendimento, será feita uma análise qualitativa da jurisprudência da Corte Internacional de Justiça, através da qual é possível notar os critérios necessários para uma resolução vinculante, com base no direito internacional. Conclui-se, ao final, que a linguagem de uma resolução deve ser analisada para entender sua natureza, amparada também pela evocação de provisões da Carta da ONU, resoluções anteriores e/ou declarações de autoridades relevantes.

Palavras-chave: Resoluções; Conselho de Segurança; Nações Unidas; Corte Internacional de Justiça.

Abstract: United Nations Security Council resolutions are a fundamental mechanism for this organ to fulfill its functions of maintenance of international peace and security. For this reason, it is necessary to clearly comprehend what makes a resolution binding, so that its fulfillment by UN member States is mandatory. To reach this understanding, a qualitative analysis of the International Court of Justice's jurisprudence will be conducted, through which it will be possible to notice the necessary criteria for a binding resolution, based on international law. A conclusion is reached, at the end, that the language of a resolution should be analysed in order to understand its nature, supported also by the evocation of UN Charter provisions, previous resolutions and/or declarations of relevant authorities.

Key words: Resolutions, Security Council, United National, International Court of Justice.

1. Introdução

Com sua criação em 1945, um dos principais objetivos da Organização das Nações Unidas [doravante ‘ONU’] era a manutenção da paz e segurança internacional e a supressão dos atos de agressão.¹ A maneira mais comum de se lidar com problemas desta seara é através de resoluções do Conselho de Segurança [doravante ‘CSNU’], que são documentos emitidos pelo órgão com o voto afirmativo de pelo menos 9 de seus 15 membros.² Como etapas essenciais para a resolução de conflitos ou ameaças à paz no plano internacional, é necessário compreender a fundo o funcionamento de tais resoluções.

Resoluções do CSNU podem adotar tanto um caráter vinculante, com cumprimento obrigatório dos Estados membros, quanto recomendatório. O problema de pesquisa do presente artigo surge a partir do fato de que não há uma codificação oficial que indique quando uma resolução do CSNU é uma decisão ou apenas uma recomendação. Esta incerteza abre a possibilidade para que certos Estados, normalmente agindo por motivações políticas, neguem o caráter vinculante de uma resolução, dificultando sua implementação e, em última instância, prejudicando a manutenção da paz e segurança internacional.

Por este motivo, faz-se necessário compreender com clareza quais fatores indicam um caráter vinculante em resoluções do CSNU. Para cumprir com este objetivo, este artigo se propõe a revisar julgamentos e opiniões consultivas da Corte Internacional de Justiça [doravante ‘CIJ’], na qual foi feita uma análise das obrigações contidas em resoluções e a origem de tais obrigações. Em sua jurisprudência, a CIJ contribui para o esclarecimento dos fatores que tornam uma resolução vinculante, ao mesmo tempo em que demonstra sua aplicação em exemplos práticos. Deste modo, o presente estudo abordará os principais casos e opiniões da CIJ envolvendo a análise de resoluções do CSNU, para melhor compreender o funcionamento do CSNU e seu poder de decisão sobre os Estados através de suas resoluções.

2. A natureza geral de resoluções no âmbito da ONU

A presente seção deste artigo dedica-se à compreensão da natureza de resoluções emitidas pelos órgãos apropriados da ONU — no nosso caso, o CSNU e a Assembleia Geral das Nações Unidas [doravante ‘AGNU’]. Por ‘natureza’, refiro-me aos efeitos legais criados por tais resoluções e como estas impactam os Estados-membros da organização. Para compreendê-los, é necessário analisar, primeiramente, as prerrogativas e autoridades do CSNU e da AGNU. A fim de conduzir esta análise, tomarei como base as provisões da Carta

¹ ONU. Carta das Nações Unidas. Nova Iorque, 2012 [doravante ‘Carta da ONU’], Artigo 1.

² Carta da ONU, Artigo 27.

das Nações Unidas que ditam o mandato dos órgãos aqui tratados e seus mecanismos de funcionamento.

2.1 Resoluções no âmbito da AGNU

Ainda que o foco deste artigo seja a compreensão dos efeitos legais de resoluções do CSNU, não é possível abordá-los em um vácuo sem considerar resoluções da AGNU. Quanto às funções do órgão, o Artigo 10 da Carta da ONU estabelece que este deve lidar com quaisquer questões que se encontrem dentro do escopo de tal tratado, bem como com os poderes e funções de demais órgãos no âmbito da ONU.³ Ademais, a AGNU também pode, em certas circunstâncias específicas, fazer recomendações aos Estados membros e ao CSNU. O uso da palavra ‘recomendações’ no texto do Artigo 10 é de extrema importância para compreender os efeitos legais de resoluções posteriormente.

De modo geral, há certo entendimento popular de que resoluções da AGNU não são vinculantes sobre os Estados membros. Isto é, que seus textos incluem apenas recomendações aos Estados, mas sem qualquer obrigação de realmente segui-las. Ainda que tal concepção não esteja totalmente equivocada, a própria Carta da ONU estabelece cenários nos quais a AGNU emite decisões vinculantes.

A ideia de que resoluções da AGNU são meramente recomendatórias parece evidente a partir da leitura do Capítulo IV da Carta da ONU, que estabelece as funções deste órgão e os mecanismos através dos quais ele opera. Aqui, uma análise da linguagem do tratado faz-se necessária.⁴ Como já foi indicado no início da seção, o Artigo 10, primeiro a abordar as funções da AGNU, estabelece a possibilidade do órgão emitir recomendações aos Estados e ao CSNU. A escolha da palavra ‘recomendação’ não deve ser tida como pouco importante. Pelo contrário, ela é frequentemente repetida em diversos artigos ao longo do Capítulo IV para designar a natureza do trabalho da AGNU — ainda que a palavra ‘resolução’ não seja mencionada ao longo do texto da Carta — e demonstra, precisamente, a intenção dos Estados ao acordar a criação deste órgão. Isto é, o fato de que a AGNU emite recomendações aos Estados demonstra, pelo significado pleno da palavra, que suas resoluções não possuem caráter vinculante.⁵

Entretanto, não deve haver generalizações quanto à natureza destas resoluções. Ainda pela interpretação da Carta da ONU, há certas circunstâncias nas quais a AGNU pode emitir

³ Carta da ONU, Artigo 10.

⁴ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 22 maio 1969 [doravante ‘CVDT’], Artigo 31.

⁵ KLEIN, Eckart; SCHMAHL, Stefanie. Article 10. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 480.

uma resolução de efeito vinculante. Por exemplo, o Artigo 4 estabelece que a admissão de um novo Estado membro deve ser feita pela AGNU após recomendação do CSNU. Embora isso signifique que o CSNU possui controle sobre possíveis novas admissões, tal artigo também demonstra que a decisão final de aceitar um novo membro na organização é, necessariamente, da AGNU — algo que é feito através de resolução.⁶

O mais recente exemplo da aplicação do Artigo 4 foi na admissão do Sudão do Sul, em 2011. Após conquistar sua independência neste ano, a AGNU aprovou sua entrada na ONU através da resolução 65/308 de 14 de julho de 2011. Notavelmente, o texto da resolução usa a frase “*Decides to admit the Republic of South Sudan to membership in the United Nations*”.⁷ Aqui, o uso da palavra ‘*decides*’ — ‘decidir’, em inglês — demonstra que tal resolução tem o propósito de validar oficialmente a entrada de um novo membro e que, portanto, dispõe de efeito legal. Tal raciocínio pode ser confirmado na opinião consultiva intitulada *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations*, emitida pela CIJ em 1950.⁸ Nesta opinião consultiva, a CIJ conduz uma análise do Artigo 4 da Carta da ONU para entender se a AGNU pode admitir um novo membro sem a recomendação do CSNU. A resposta foi negativa. Entretanto, embora o mecanismo de admissão seja feito conjuntamente pelos dois órgãos, a CIJ também faz referência à palavra ‘*decides*’ para demonstrar o efeito legal da decisão final da AGNU nesse processo.

Outra possibilidade de resoluções da AGNU apresentarem caráter vinculante é através do Artigo 17 da Carta da ONU, que estabelece que este órgão é o responsável por aprovar o orçamento da organização. Ainda que seja uma questão um tanto burocrática e com pouca conexão a questões legais ou políticas dentro da organização, segue sendo um exemplo de atividade da AGNU conduzida através de resoluções que apresentam um caráter vinculante sobre Estados e demais órgãos da ONU.⁹

Por fim, é interessante considerar outro cenário que, embora não frequente, também desafia o senso comum de que a AGNU emite apenas recomendações. Em 1954, a CIJ emitiu a opinião consultiva *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, na qual analisava se os julgamentos do então Tribunal Administrativo das Nações Unidas eram vinculantes sobre a AGNU. Evidentemente, a

⁶ FASTENRATH, Ulrich. Article 4. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 351.

⁷ ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 14 July 2011**. UN Doc A/RES/65/308. Disponível em: <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/418/47/pdf/n1141847.pdf>>. Acesso em: 04/03/2025.

⁸ CIJ. **Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations**, Opinião Consultiva, 3 de março de 1950, pp. 7-9.

⁹ THOMMA, Thomas; WOESTE, Peter. Article 17. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 588.

natureza dos julgamentos deste tribunal não nos é relevante presentemente. O importante, entretanto, é que o Artigo 22 da Carta dispõe que a AGNU pode criar órgãos subsidiários que sejam necessários para o exercício de suas funções, algo feito através de resoluções.¹⁰ Na opinião consultiva de 1954, a CIJ confirma que o Artigo 22 dá à AGNU o poder de estabelecer órgãos que, por sua vez, podem tomar decisões legais que vinculam os demais órgãos da ONU.¹¹ Embora seja uma situação um tanto específica, trata-se, também, de mais um exemplo no qual uma resolução da AGNU cria obrigações legais.

Portanto, tratar resoluções da AGNU como inerentemente recomendatórias, sem maior consideração acerca de seu conteúdo ou dos artigos da Carta da ONU sobre as quais elas se baseiam, é um erro. A conclusão a que se pode chegar é que resoluções da AGNU são, na maior parte das vezes, recomendatórias, mas que isso não a impede de emitir resoluções com caráter vinculante sobre Estados ou outros órgãos da ONU.¹² O que deve ser considerado é que tais resoluções vinculantes da AGNU ocorrem em situações particulares, normalmente procedimentais ou organizacionais,¹³ como aquelas relacionadas à admissão de membros,¹⁴ aprovação de orçamentos¹⁵ e processos de votação.¹⁶

Antes que possamos avançar para considerações gerais de resoluções do CSNU, faz-se necessário esclarecer uma questão. Ainda que uma resolução da AGNU não seja vinculante *per se*, é possível que ela contenha valor normativo para atestar a existência de um costume no direito internacional. Mais especificamente, resoluções da AGNU podem ser utilizadas como um demonstrativo da aceitação dos Estados de uma determinada prática enquanto vinculante — o *opinio juris*.¹⁷ Contudo, não é possível dizer que a resolução em si é capaz de criar um costume¹⁸ e, portanto, que seu texto adquire caráter vinculante ainda que fosse originalmente recomendatório. Ademais, ao atestar a importância de uma resolução para o

¹⁰ Carta da ONU, Artigo 22.

¹¹ CIJ. **Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal**, Opinião Consultiva, 13 de julho de 1954, p. 15.

¹² CIJ. **South West Africa cases**, (Etiópia v. África do Sul; Libéria v. África do Sul), Julgamento, 18 de julho de 1966, ¶98; ÖBERG, Marko Divac. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. **The European Journal of International Law**, Oxford, v. 16, n. 5, p. 879-906. 2005 [doravante 'ÖBERG']. p. 883.

¹³ ÖBERG, p. 883.

¹⁴ CIJ. **Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations**, Opinião Consultiva, 3 de março de 1950, pp. 7-9.

¹⁵ CIJ. **Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)**, Opinião Consultiva, 20 de julho de 1962 [doravante 'Opinião Consultiva *Certain Expenses*'], pp. 17, 30.

¹⁶ CIJ. **Voting Procedures on Questions Relating to Reports and Petitions Concerning the Territory of South-West Africa**, Opinião Consultiva, 7 de junho de 1955, pp. 13, 14.

¹⁷ CIJ. **Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons**, Opinião Consultiva, 8 de julho de 1996, ¶70.

¹⁸ SCHWEBEL, Stephen M. The Effect of Resolutions of the U.N. General Assembly on Customary International Law. **Proceedings of the ASIL Annual Meeting**, Cambridge, v. 73, p. 301-309. 1979. p. 302; ÖBERG, p. 896.

estabelecimento de uma norma costumeira, o foco da análise está na conduta dos Estados durante a elaboração e votação da resolução, e não em seu texto final.¹⁹ Logo, esta discussão, embora relevante, não impacta as considerações atuais e não será aqui endereçada.

2.2 Resoluções no âmbito do CSNU

A seção anterior, ainda que breve, serve ao propósito de combater a ideia equivocada de que a AGNU não possui qualquer poder vinculante sobre os Estados membros da ONU. Uma vez demonstrado que este não é o caso, é possível endereçar a natureza de resoluções do CSNU. Assim como ocorre com a AGNU, também parece haver uma crença de que qualquer resolução do CSNU tem caráter vinculante. Entretanto, este não é o caso. Para demonstrar este fato, é necessário, primeiro, abordar o mandato e as funções do CSNU, delimitados pelo capítulo V da Carta da ONU.

Como é estabelecido pelo Artigo 24 da Carta da ONU, o CSNU tem como função lidar com a manutenção da paz e segurança internacionais, especificamente através dos poderes concedidos a ele nos capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta.²⁰ Os efeitos específicos de cada um desses capítulos nas resoluções do órgão serão analisadas em maior profundidade na seção 3.2. Presentemente, o relevante para nossa análise é entender a natureza legal criada, de modo geral, por tais resoluções.

Assim como foi destacado na seção anterior, as palavras utilizadas ao longo do capítulo são de especial relevância. Por exemplo, a palavra ‘decisões’ e suas variantes são frequentemente utilizadas para designar os efeitos vinculantes de resoluções do CSNU,²¹ ao contrário da palavra ‘recomendações’, empregada no capítulo IV. Como veremos posteriormente, a análise linguística do texto de resoluções desempenha um grande papel na determinação de seus efeitos legais e, de modo geral, o uso da palavra ‘decisão’ ou semelhantes pode demonstrar a intenção de que aquele documento tenha caráter vinculante. Entretanto, a ideia de que toda e qualquer resolução do CSNU é vinculante pelo emprego da palavra ‘decisão’ nas provisões relevantes da Carta da ONU só pode vir de uma análise prematura.

Na realidade, a própria Carta apresenta situações em que o CSNU pode emitir recomendações para lidar com questões que envolvem a paz e a segurança internacionais. Por exemplo, o Artigo 39 da Carta coloca que

¹⁹ CIJ. **Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua**, (Nicarágua v. Estados Unidos da América), Julgamento, 27 de junho de 1986, ¶188.

²⁰ Carta da ONU, Artigo 24.

²¹ Carta da ONU, Artigos 25, 27(2), 41, 48 e 49.

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.²²

Claramente, o que o Artigo 39 sugere é que, por meio de resoluções, o CSNU pode emitir recomendações ou decisões — que criam responsabilidades legais imputáveis aos Estados membros.²³ No entanto, o que torna uma resolução de fato vinculante é conteúdo para as próximas seções. O que nos é relevante nesta seção é somente demonstrar que o Artigo 39 oferece a possibilidade de que uma resolução do CSNU seja apenas recomendatória. Tal possibilidade já foi aplicada em 1950 durante a Guerra da Coreia, na qual o CSNU emitiu uma recomendação, através da Resolução 83, de que membros da ONU fornecessem auxílio à República da Coreia contra ataques alegadamente ilegais das forças do norte.²⁴ Ainda que o texto da Resolução 83 não mencione o Artigo 39 da Carta, ela faz uso da palavra ‘*recommends*’.²⁵

Apenas esta consideração acerca do Artigo 39 seria suficiente para demonstrar que nem toda resolução do CSNU cria obrigações legais aos Estados. Entretanto, a diferenciação entre os termos ‘decisão’ e ‘recomendação’ está ligado a um critério mais complexo muitas vezes acessado pela CIJ: a linguagem da resolução. A análise da linguagem utilizada em uma resolução é de extrema importância para determinar sua natureza e é um critério que já foi aplicado pela Corte em sua jurisprudência e opiniões consultivas.²⁶ De modo geral, as palavras escolhidas pelo CSNU no texto de uma resolução podem ser interpretadas como demonstrando ou não sua intenção de criar obrigações legais.

Apesar da análise de linguagem ser fulcral para um entendimento acerca de uma resolução, outros fatores também devem ser considerados, como o artigo e capítulo sob o qual

²² Carta da ONU, Artigo 39. Importante notar que, por não ser uma língua oficial das Nações Unidas, não há uma tradução oficial da Carta da ONU para o português. Logo, os excertos da Carta utilizados aqui em português provêm do texto do Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, que promulga o tratado.

²³ KRISCH, Nico. Article 39. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1296.

²⁴ KRISCH, Nico. Article 39. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1296.

²⁵ ONU. **Resolution 83 (1950) / [adopted by the Security Council at its 474th meeting], of 27 June 1950**. UN Doc S/RES/83(1950). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/112026?v=pdf>>. Acesso em: 10/03/2025.

²⁶ CIJ. **Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)**, Opinião Consultiva, 21 de junho de 1971 [doravante ‘Opinião Consultiva *Namibia*’], ¶114.

a resolução foi escrita. Aqui, atenção é especialmente dada a resoluções que mencionam o Artigo 25 da Carta da ONU ou seu Capítulo VII como um todo. Como será demonstrado na seção 3.2, resoluções do CSNU feitas com base no Capítulo VII tendem a adquirir o caráter de decisões e, conseqüentemente, devem ser respeitadas e levadas a cabo por todos os Estados, como é determinado pelo Artigo 25.²⁷ Tal consideração se faz relevante pelo fato de que existem outros escopos de atuação do CSNU que possuem, via de regra, um caráter recomendatório devido à sua origem. Por exemplo, resoluções oriundas do Capítulo VI da Carta costumam apresentar recomendações aos Estados, sem poder vinculante de fato, como pode ser visto, inclusive, na linguagem de certos artigos sob esse capítulo.²⁸

Por fim, existem alguns outros critérios que podem ser úteis para a análise aqui proposta, mas que não costumam ser tão referenciados na discussão. Alguns exemplos de tais critérios que serão aqui apresentados são declarações de países membros do CSNU durante a escrita da resolução, em especial declarações da presidência do órgão, e qualquer menção a uma outra resolução prévia que possa levar ao entendimento de uma natureza vinculante.

3. Critérios para verificar a natureza de uma resolução do CSNU

Uma vez introduzidos na seção anterior alguns critérios já utilizados pela CIJ para definir a natureza de uma resolução do CSNU, esta seção propõe destrinchar cada um destes critérios individualmente, demonstrando sua aplicação prática. É necessário enfatizar, entretanto, que, embora alguns critérios pareçam ser mais relevantes que outros, não há uma hierarquia oficial e eles serão, muitas vezes, analisados em conjunto.²⁹

3.1 A linguagem da resolução

A segunda seção introduz a discussão acerca da diferença entre os termos ‘decisão’ e ‘recomendação’, que pauta a análise da natureza de uma resolução. A diferenciação entre ambos os termos está presente, sobretudo, em uma análise direta da Carta da ONU, visto que este tratado não faz menção uma vez sequer ao termo ‘resolução’. Em vez disso, a Carta fala apenas em decisões ou recomendações feitas pelo CSNU, o que leva ao entendimento de que qualquer resolução que use o termo *decides* ou *recommends* em seu texto já demonstraria a intenção por trás da mesma.

²⁷ Carta da ONU, Artigo 25.

²⁸ Carta da ONU, Artigos 36, 37.

²⁹ Opinião Consultiva *Namibia*, ¶114.

A CIJ já teve a oportunidade de interpretar os dois termos em questão. Na opinião consultiva *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, de 1962, a CIJ analisa possíveis efeitos legais produzidos por resoluções da AGNU. A Corte chega à conclusão de que certos artigos da Carta da ONU dão à AGNU o poder de tomar decisões que criam obrigações sobre os Estados membros.³⁰ Por mais que, naquela ocasião, a CIJ estivesse lidando com os efeitos legais de resoluções da AGNU, não do CSNU, o que nos é relevante presentemente é o fato de a Corte ter entendido que decisões de um órgão político da ONU criam obrigações aos Estados, diferente de recomendações.

Entretanto, nem sempre uma resolução empregará diretamente os termos *decides* ou *recommends*, visto que os redatores do texto podem optar por outras palavras que melhor indiquem suas considerações. Por exemplo, no julgamento de 1998 do caso *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie*, a Corte analisa se a resolução 731 do CSNU poderia ser usada para barrar a admissibilidade do caso levado pela Líbia, como argumentado pelo Reino Unido. Independente do raciocínio por trás de tal argumento, a CIJ o rejeita, pois entende que a resolução 731 do CSNU constitui ‘uma mera recomendação sem efeito vinculante’.³¹ Notavelmente, o texto de tal resolução não menciona a palavra *decides*, e, ao se referir à Líbia, faz o uso somente de termos como *urges*, *requests* e *strongly deplores*.³² Em seu julgamento, a CIJ não faz referência direta a tais palavras para chegar à conclusão de que a resolução em análise é recomendatória, mas é possível concluir que o uso destes termos não cria obrigações legais quando aplicados em resoluções.

Em outra ocasião, alguns anos antes, a Corte também lidou com uma disputa entre duas partes que discordavam acerca dos efeitos legais de uma resolução do CSNU, ainda que em um contexto um pouco diferente e mais complexo. No caso *East Timor*, de 1995, Portugal acusa a Austrália de violar obrigações internacionais para com este ao fazer um acordo com a Indonésia que envolvia a província de Timor Leste, que ainda não conquistaria sua independência até 2002. A desavença entre as partes provém do fato de que Portugal era oficialmente reconhecido pela ONU como potência administradora do Timor Leste até a invasão indonésia em 1975. Ao estabelecer um tratado bilateral com a Indonésia em 1989,

³⁰ Opinião Consultiva *Certain Expenses*, p. 16.

³¹ CIJ. *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie*, (Líbia v. Reino Unido), Julgamento, 27 de fevereiro de 1998, ¶44.

³² ONU. **Resolution 731 (1992) / adopted by the Security Council at its 3033rd meeting, on 21 January 1992**. UN Doc S/RES/731(1992). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/135677?v=pdf>>. Acesso em: 13/04/2025.

Portugal acusa a Austrália de violar resoluções do CSNU que determinavam que somente Portugal deveria ser considerado o administrador daquele território.

Baseado nisso, Portugal argumenta que as ações da Austrália violavam provisões vinculantes das resoluções 384 e 389 do CSNU. A contenção de Portugal se baseia, portanto, na ideia de que tais resoluções apresentam uma linguagem suficientemente mandatória que criaria obrigações legais sobre os Estados membros da ONU.³³ Se este fosse o caso, a Corte poderia se basear diretamente nestas resoluções para concluir que, ao negociar com uma potência ocupante ilegítima, a Austrália viola suas obrigações perante Portugal. Entretanto, a Corte rejeita o argumento português, entendendo que a menção a Portugal como potência ocupante legítima do Timor Leste nas resoluções 384 e 389 não demonstra, necessariamente, que foi criada uma obrigação legal perante os demais membros da ONU de tratar exclusivamente com os portugueses questões pertinentes àquele território.³⁴

Para chegar a esta conclusão, a Corte não faz referência à linguagem da resolução, ela apenas aponta que a conclusão sugerida por Portugal não pode ser inferida de seu texto. Entretanto, a defesa australiana, ao tentar demonstrar que as resoluções em questão não são vinculantes, apresenta dois argumentos: i) porque tais resoluções não foram feitas sob o Capítulo VII da Carta da ONU; ii) porque elas não foram escritas com ‘termos mandatórios’.³⁵ Considerações acerca do primeiro argumento serão apresentadas na seção seguinte. Entretanto, em seu segundo argumento, a Austrália propõe uma análise da linguagem das resoluções para provar seu caráter recomendatório. Ambas as resoluções adotam palavras como *calls upon*, *urges* e *requests*,³⁶ que estão muito mais relacionadas a pedidos e solicitações do que ordens e exigências.

Ademais, no contra-memorial da Austrália, a defesa do país propõe que palavras como *recommend*, *request*, *call upon* e *urge* indicam apenas recomendações, enquanto termos como *demand*, *insist* e *order* demonstram a peremptoriedade da decisão.³⁷ Embora a Corte nunca tenha, em suas análises, sugerido uma divisão exata entre termos que indicam recomendações

³³ CIJ. **Case Concerning East Timor**, (Portugal v. Austrália), Julgamento, 30 de junho de 1995 [doravante ‘Caso *East Timor*’], ¶10.

³⁴ Caso *East Timor*, ¶32.

³⁵ Caso *East Timor*, ¶30.

³⁶ ONU. **Resolution 384 (1975) of 22 December 1975**. UN Doc S/RES/384(1975). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/93735?v=pdf>>. Acesso em: 14/04/2025; ONU. **Resolution 389 (1976), of 22 April 1976**. UN Doc S/RES/389(1976). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/93724?v=pdf>>. Acesso em: 14/04/2025.

³⁷ CIJ. **Case Concerning East Timor**, (Portugal v. Austrália), Contra-memorial do Governo da Austrália, 1º de junho de 1992, ¶88.

e termos que indicam um caráter vinculante, o raciocínio proposto pela Austrália é apoiado por certas obras doutrinárias.³⁸

Mais recentemente, a Corte teve a oportunidade de analisar algumas resoluções que também adotavam palavras que, por seu próprio significado pleno, indicam um caráter vinculante. Na opinião consultiva *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, de 2004, a Corte analisou as consequências legais da construção de um muro feito e operado por Israel em território ocupado na Palestina. Lá, estas possíveis consequências legais se baseavam em diversas obrigações internacionais de Israel, inclusive perante certas resoluções do CSNU.³⁹

Após cuidadosa análise, a Corte chega à conclusão de que, dentre outras obrigações, Israel viola também três resoluções feitas pelo CSNU que versavam sobre a legalidade do muro em questão.⁴⁰ Evidentemente, só é possível que uma resolução seja diretamente violada caso ela crie obrigações legais aos Estados envolvidos. Portanto, faz-se necessário analisar seu texto para concluir de onde se origina seu caráter vinculante. Importante esclarecer que, no que tange a esta opinião consultiva, proponho observar a linguagem das resoluções, sobretudo, pois estas não foram feitas com base em nenhum artigo ou capítulo específico da Carta da ONU, que também poderiam justificar sua natureza peremptória.

Em 2004, a Corte estabelece que a construção do muro em território ocupado e as consequências daí derivadas violam obrigações estabelecidas pelo CSNU em suas resoluções 446, 452 e 465.⁴¹ Primeiramente, ao analisar a resolução 446, a Corte referencia diretamente seu primeiro parágrafo, que determina (*determines*, no original) que as ações de ocupação israelense em território palestino não possuem validade legal.⁴² A mesma linguagem também é adotada na resolução 465, quando o CSNU determina que qualquer esforço israelense de alterar as características físicas, a composição demográfica e a estrutura institucional dos territórios palestinos ocupados também não possuem validade legal.⁴³ Notavelmente, o CSNU não adota nenhuma palavra similar a *determines*, ou nenhuma outra que possa apresentar

³⁸ WOOD, Michael; STHOEGER, Eran. **The UN Security Council and International Law**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2022 [doravante ‘Wood & Sthoeger’], pp. 38-40; COT, Jean-Pierre; PELLET, Allain. **La Charte des Nations Unies: commentaire article par article**. Paris: Economica, 1985, pp. 633, 634.

³⁹ CIJ. **Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory**, Opinião Consultiva, 9 de julho de 2004 [‘doravante ‘Opinião Consultiva da Palestina’], ¶1.

⁴⁰ Opinião Consultiva da Palestina, ¶134.

⁴¹ Opinião Consultiva da Palestina, ¶120, 134.

⁴² ONU. **Resolution 446 (1979) / adopted by the Security Council at its 2134th meeting, on 22 March 1979**. UN Doc S/RES/446(1979). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1696?v=pdf>>. Acesso em: 17/04/2025.

⁴³ ONU. **Resolution 465 (1980) / adopted by the Security Council at its 2203rd meeting, on 1 March 1980**. UN Doc S/RES/465(1980). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/11767/?v=pdf>>. Acesso em: 17/04/2025.

caráter vinculante, baseado no que foi aqui apresentado anteriormente, no texto da resolução 452.⁴⁴ Ainda assim, é possível denotar que o uso da palavra *determines* em resoluções pode indicar um propósito vinculante.

Apesar de essa proposta de divisão buscar facilitar o reconhecimento de resoluções vinculantes do CSNU, ela não deve ser vista necessariamente como uma regra, mesmo porque as considerações acerca da linguagem empregada em uma resolução devem ser feitas caso a caso.⁴⁵ Parte disso se deve ao fato de que, muitas vezes, os redatores de tais resoluções acabam por adotar uma linguagem propositalmente ambígua para que haja consenso quanto à sua adoção, uma prática motivada, sobretudo, por questões políticas.⁴⁶ Consequentemente, algumas resoluções podem ser consideradas vinculantes, ainda que sua linguagem não seja tão clara quanto a tais efeitos.

Por exemplo, na já referida opinião consultiva sobre a Namíbia, em 1971, a Corte analisou certas resoluções do CSNU que versavam sobre a ilegalidade da ocupação sul-africana sobre este país. Neste caso, ao entender que as resoluções 264, 269 e 276 do CSNU são vinculantes e devem ser devidamente cumpridas, a Corte não fala diretamente sobre a linguagem aplicada, mas aponta exatamente quais trechos de cada resolução a tornam vinculante.⁴⁷

Mais especificamente, a Corte diz que as decisões tomadas pelo CSNU nos parágrafos 3 e 5 da resolução 276 são vinculantes.⁴⁸ Embora o parágrafo 3 de tal resolução use o termo *declares*, que normalmente tem o intuito de estabelecer uma obrigação legal, o parágrafo 5 utiliza o termo *calls upon*,⁴⁹ que não foi considerado vinculante nas resoluções do caso *East Timor*, em 1995.⁵⁰ Na verdade, via de regra, o termo *calls upon* tende a indicar uma recomendação.⁵¹ Similarmente, a Corte também aponta que o parágrafo 3 da resolução 264 e o parágrafo 5 da resolução 269 — ambos os quais utilizam o termo *calls upon* —⁵² também

⁴⁴ ONU. **Resolution 452 (1979) / adopted by the Security Council at its 2159th meeting, on 20 July 1979.** UN Doc S/RES/452(1979). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3657?v=pdf>>. Acesso em: 17/04/2025.

⁴⁵ Opinião Consultiva *Namibia*, ¶114; ONU. **The UN Security Council Handbook: a user's guide to practice and procedure.** Nova Iorque: Security Council Report, 2019 [doravante 'Security Council Handbook'], p. 13.

⁴⁶ Wood & Sthoeger, pp. 36, 37; WOOD, Michael. *The Interpretation of Security Council Resolutions.* **Max Planck Yearbook Of United Nations Law**, Heidelberg, v. 1, n. 20, p. 73-95, ago. 2017, pp. 81, 82.

⁴⁷ Opinião Consultiva *Namibia*, ¶115.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ ONU. **Resolution 276 (1970) of 30 January 1970.** UN Doc S/RES/276(1970). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/90776?v=pdf> [doravante 'Resolução 276']. Acesso em: 15/04/2025.

⁵⁰ Vide rodapé 33.

⁵¹ Security Council Handbook, p. 13.

⁵² ONU. **Resolution 264 (1969) of 20 March 1969.** UN Doc S/RES/264(1969). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/90763?v=pdf>>. Acesso em: 15/04/2025; ONU. **Resolution 269 (1969) of 12**

representam decisões do CSNU e possuem caráter vinculante.⁵³ Importante dizer que, embora todas as resoluções mencionadas neste exemplo apresentem termos como *declares* e *decides*, que indicam obrigações vinculantes, a Corte não faz referência a essas passagens quando aponta o caráter vinculante de tais resoluções, o que nos indica que, apesar de estarem presentes no texto em análise, não foi o emprego destas palavras em específico que garantiu seu efeito peremptório.

Em conclusão, a opinião consultiva da Namíbia marca uma ocasião na qual a CIJ atribuiu caráter vinculante a resoluções que adotavam uma linguagem aparentemente recomendatória, algo que parece inconsistente com algumas de suas análises posteriores, como em 1995 e 1998. Entretanto, considerando que a análise da natureza de resoluções deve ser feita caso a caso, é perceptível que, em algumas ocasiões, o emprego de uma linguagem aparentemente recomendatória pode ser interpretada como impondo obrigações vinculantes.⁵⁴ Ainda assim, para fins gerais de interpretação, ocasiões como a de 1971 devem ser vistas como exceções,⁵⁵ e alguns termos seguem sendo mais assertivos que outros ao indicar os efeitos vinculantes de uma resolução – como *demands* e *decides*, contra *urges* e *calls upon*.

3.2 Capítulos e artigos da Carta da ONU

Para além da análise de linguagem, talvez a forma mais comum de se verificar a natureza de uma resolução do CSNU seja através dos artigos ou do capítulo da Carta da ONU sob o qual ela se baseia. Esta consideração se faz relevante, pois, de modo geral, há um entendimento de que apenas certos artigos e capítulos da Carta são capazes de gerar obrigações vinculantes. Entretanto, como será aqui demonstrado, as considerações acerca deste critério se fazem mais complexas do que é normalmente apresentado.

Como demonstrado na seção 2.2, o CSNU pode adotar resoluções recomendatórias ou decisórias, estas últimas devendo ser necessariamente cumpridas por todos os Estados. Portanto, ao se analisar as referências feitas pelo texto da resolução à Carta da ONU, é necessário compreender se os artigos e/ou capítulos referenciados englobam a possibilidade de gerarem uma decisão vinculante. Isto é, se um determinado artigo da Carta estabelece que, sob sua égide, o CSNU pode apenas fazer recomendações — como é o caso do Artigo 38 —

August 1969. UN Doc S/RES/269(1969). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/90764?v=pdf> [doravante ‘Resolução 269’]. Acesso em: 15/04/2025.

⁵³ Opinião Consultiva *Namíbia*, ¶115.

⁵⁴ Wood & Sthoeger, p. 39.

⁵⁵ *Ibid*, pp. 39, 40.

,⁵⁶ uma resolução baseada em tal artigo dificilmente poderá ser considerada vinculante sob este critério.

Neste sentido, certas partes da Carta da ONU já tiveram seu caráter vinculante expressamente reconhecido pela Corte. Por exemplo, na opinião consultiva intitulada *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, de 2010, a CIJ compreende que o CSNU pode tomar decisões peremptórias com base nas Artigos 24 e 25, bem como no Capítulo VII da Carta.⁵⁷ No que tange especificamente ao Capítulo VII, a Corte é bem nítida ao dizer que: “A Resolução 1244 (1999) foi expressamente adotada pelo Conselho de Segurança com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e, logo, claramente impõe obrigações internacionais legais”⁵⁸. Não obstante, isso não significa que toda e qualquer resolução adotada com base no Capítulo VII será vinculante, visto que este capítulo também oferece a possibilidade de o CSNU adotar medidas recomendatórias.⁵⁹

No entanto, para além do fato de que nem toda resolução feita sob o capítulo VII será necessariamente vinculante, há um debate sobre a seguinte questão: para que uma resolução do CSNU seja vinculante, é mandatório que ela seja feita sob o capítulo VII? Isto é, o CSNU pode basear certa resolução em obrigações de outros capítulos e, ainda assim, elas serem dotadas de natureza peremptória? De certo modo, esta consideração já foi endereçada pela CIJ na opinião consultiva da Namíbia. Naquela ocasião, a Corte determinou que:

Foi argumentado que o Artigo 25 da Carta é aplicável apenas para medidas coercitivas adotadas sob o Capítulo VII da Carta. Não é possível encontrar na Carta nenhum apoio para tal visão. O Artigo 25 não está confinado a decisões relacionadas a ações coercitivas, mas é aplicável “nas decisões do Conselho de Segurança” adotadas de acordo com a Carta.⁶⁰

Logo, não é necessário que uma resolução do CSNU se baseie no Capítulo VII da Carta para que ela seja vinculante. Entretanto, faz-se relevante notar que esta interpretação da Carta pela Corte não foi bem recebida por todos os Estados da ONU. Nomeadamente, França e Reino Unido apresentaram visões antagônicas a este raciocínio. Durante a 1588ª sessão do CSNU, o representante francês argumenta contrário à interpretação da Corte em 1971,

⁵⁶ Carta da ONU, Artigo 38. Este artigo estabelece que “Sem prejuízo dos dispositivos dos Artigos 33 a 37, o Conselho de Segurança poderá, se todas as partes em uma controvérsia assim o solicitarem, fazer recomendações às partes, tendo em vista uma solução pacífica da controvérsia”.

⁵⁷ CIJ. *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Opinião Consultiva, 22 de julho de 2010 [doravante ‘Opinião Consultiva do Kosovo’], ¶85.

⁵⁸ *Ibid.* Tradução do autor.

⁵⁹ Carta da ONU, Artigos 39, 40.

⁶⁰ Opinião Consultiva *Namibia*, ¶113. Tradução do autor.

dizendo que as resoluções lá consideradas não deveriam ter caráter vinculante, uma vez que a disputa entre Namíbia e África do Sul naquela ocasião não representava uma ameaça à paz e segurança internacional sob o Artigo 39, Capítulo VII, da Carta.⁶¹ Com base nisso, é defendido que uma menção ao Capítulo VII deve ser explícita no texto da resolução para que ela seja considerada vinculante.⁶² Nesta reunião, o representante francês chega a dizer que a Corte fez uma interpretação errônea da Carta da ONU.⁶³ Complementarmente, na reunião seguinte, a delegação do Reino Unido defende que o CSNU só pode tomar decisões vinculantes após considerar a existência de uma ameaça à paz e segurança internacional sob o Artigo 39, o que limitaria a ação do Conselho ao Capítulo VII.⁶⁴

Embora as considerações apresentadas acima sejam válidas, elas já são contrariadas pela Corte na própria opinião consultiva da Namíbia. Lá, a Corte aponta que o próprio Capítulo VII possui artigos próprios — nomeadamente, os Artigos 48 e 49 — que garantem que as decisões do CSNU para a manutenção da paz e segurança internacional devem ser seguidas por todos os Estados membros da ONU.⁶⁵ Consequentemente, dizer que apenas resoluções baseadas no Capítulo VII são vinculantes sob o Artigo 25 equivaleria a dizer que o Artigo 25 é supérfluo, visto que a obrigação de se cumprir com decisões do CSNU sob o Capítulo VII já está garantida pelos Artigos 48 e 49.⁶⁶ Portanto, o Artigo 25 pode ser lido com o objetivo de garantir o cumprimento de decisões tomadas pelo CSNU com base em qualquer capítulo da Carta. Ademais, Rosalyn Higgins, ex-presidente da CIJ, não apenas concordou com a opinião da Corte em 1971, como também defendeu que a localização do Artigo 25 no Capítulo V também serve para demonstrar que ele não está relacionado apenas a decisões feitas sob o Capítulo VII, pois, se este fosse o caso, seria esperado que o Artigo 25 estivesse localizado dentro de tal capítulo.⁶⁷ Não somente, mas o Artigo 25 está posicionado em uma seção do Capítulo V que lida diretamente com funções e poderes gerais do CSNU, demonstrando que sua aplicação deve ser geral, não restrita.⁶⁸

Na realidade, a extensa capacidade de decisão do CSNU também é confirmada por uma leitura do Artigo 24 da Carta, que determina que os poderes específicos deste órgão para

⁶¹ ONU. **1558th meeting: 5 October 1971**. UN Doc S/PV.1588, ¶18.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, ¶19.

⁶⁴ ONU. **1559th meeting: 6 October 1971**. UN Doc S/PV.1589, ¶51, 53.

⁶⁵ Carta da ONU, Artigos 48, 49.

⁶⁶ Opinião Consultiva *Namibia*, ¶113.

⁶⁷ HIGGINS, Rosalyn. The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions Are Binding under Article 25 of the Charter? **The International And Comparative Law Quarterly**, Cambridge, v. 21, n. 2, p. 270-286, abr. 1972 [doravante ‘HIGGINS’], p. 278.

⁶⁸ Opinião Consultiva *Namibia*, ¶113.

o exercício de suas funções estão inclusos nos Capítulos VI, VII, VIII e XII.⁶⁹ Claro, aqui poderia ser apresentado um argumento contrário, de que a capacidade de ação do CSNU sob outros capítulos que não o VII não significa dizer, necessariamente, que resoluções feitas sob tais capítulos são decisões vinculantes. Tal consideração não está equivocada. Porém, o primeiro parágrafo do Artigo 24 também confere ao CSNU poderes gerais para o cumprimento de suas funções, que não estão limitados por nenhum capítulo em específico.⁷⁰ Ou seja, baseado no Artigo 24, as decisões vinculantes do CSNU não estão restritas a apenas algumas partes da Carta. Foi baseada nessa interpretação que a própria CIJ entendeu que uma das bases legais da resolução 276 na opinião consultiva da Namíbia foi o Artigo 24 da Carta, ainda que não houvesse qualquer menção a um capítulo específico naquela resolução.⁷¹ Muito provavelmente porque, como foi argumentado na seção 3.1, as resoluções naquela ocasião apresentavam uma linguagem vinculante.

Ademais, esta leitura do Artigo 24 é apoiada pelos trabalhos preparatórios da Carta da ONU, que devem ser analisados como meio suplementares de interpretação para compreender as provisões do tratado.⁷² Durante a Conferência de São Francisco, na qual foi elaborada a Carta da ONU, todas as delegações que se manifestaram quanto aos poderes do CSNU reconheceram que seu escopo de atuação não é limitado pelos Capítulos VI, VII, VIII e XII.⁷³ Não somente, mas durante a conferência foi proposta uma emenda para limitar os Artigos 24 e 25 apenas a decisões feitas sob os referidos capítulos. Tal proposta foi colocada em votação e rejeitada, indicando que os Estados membros da ONU, no momento de elaboração da Carta, imaginaram o CSNU com amplos poderes decisórios.⁷⁴

Aqui, considero importante fazer uma breve observação sobre a natureza do Artigo 25. A constante menção a tal artigo pode levar à compreensão equivocada de que sua presença no texto de uma resolução do CSNU poderia torná-la vinculante. Entretanto, este não é o caso. O Artigo 25 estabelece apenas que membros da ONU concordam em aceitar e executar as decisões do CSNU. Em uma análise plena das provisões deste artigo, não há nada em seu texto que indique que sua presença é capaz de tornar uma resolução vinculante. Ora, só faz sentido enfatizar que os Estados membros devem seguir decisões do CSNU depois de se determinar a existência de tais decisões. Ou seja, o Artigo 25 não deve ser visto como um

⁶⁹ Carta da ONU, Artigo 24.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Opinião Consultiva *Namibia*, ¶110; HIGGINS, pp. 284-286.

⁷² CVDT, Artigo 32.

⁷³ ONU. **Security Council official records, 2nd year : 91st meeting, 10 January 1947, Lake Success, New York.** UN Doc S/PV.91. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/634848?v=pdf>>. Acesso em: 21/04/2025, p. 5.

⁷⁴ *Ibid.*

critério para se verificar a natureza vinculante de uma resolução, mas, sim, como uma consequência de tal natureza. Uma resolução não é vinculante porque menciona o Artigo 25, mas menciona o Artigo 25 porque é vinculante. Portanto, o que está em consideração é se resoluções feitas pelo CSNU sob o Capítulo VII, de um lado, e demais capítulos da Carta, de outro, podem ser igualmente consideradas ‘decisões’ para fins de aplicação do Artigo 25.

Retomando as considerações sobre capítulos de caráter vinculante, já alcançamos duas conclusões centrais nesta seção: primeiro, que resoluções baseadas no Capítulo VII podem, muitas vezes, possuir caráter vinculante, mas também podem ser meras recomendações; segundo, que o cumprimento de decisões do CSNU conforme o Artigo 25 da Carta não está restrito somente a decisões tomadas sob o Capítulo VII. Embora não nos seja viável neste artigo analisar a capacidade de cada capítulo da Carta de, possivelmente, produzir efeitos vinculantes, é relevante considerar tal possibilidade em resoluções feitas sob o Capítulo VI.

Em geral, é entendido que resoluções baseadas exclusivamente no Capítulo VI tendem a indicar apenas recomendações para que Estados de uma determinada disputa a resolvam de forma pacífica.⁷⁵ De fato, com exceção de um artigo em específico que será endereçado posteriormente, o Capítulo VI é majoritariamente usado para emitir recomendações. A princípio, isso pode parecer inconsistente com a nossa conclusão de que o Artigo 24 da Carta da ONU permite ação vinculante sob o Capítulo VI. Contudo, este não é caso. Embora tal possibilidade realmente exista, o CSNU emitir uma decisão vinculante depende fortemente da linguagem tanto da resolução, quanto da provisão da Carta sendo evocada. Se um artigo do Capítulo VI confere ao CSNU somente a possibilidade de emitir uma recomendação — que é o mais comum —,⁷⁶ dificilmente uma resolução será vinculante com base nesse artigo.

Embora a CIJ ainda não tenha tido a oportunidade de analisar a natureza do Capítulo VI especificamente, outro tribunal internacional relevante já tratou brevemente sobre esta questão. Em um dos julgamentos de 1995 do caso *Prosecutor v. Tadić*, o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (TPII) abordou os efeitos vinculantes e recomendatórios dos Capítulos VI e VII. Neste caso, a defesa de Duško Tadić, acusado de cometer crimes contra a humanidade, argumenta que a criação do TPII por meio de uma resolução do CSNU não é justificável dentro do Capítulo VII.⁷⁷ Ao endereçar este argumento, o TPII sugere que o Capítulo VII dá ao CSNU “poderes excepcionais” para ordenar certas medidas, enquanto o

⁷⁵ Wood & Stoecker, pp. 43, 62; Security Council Handbook, p. 9; SCHWEIGMAN, David. **The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice**. Haia: Kluwer Law International, 2001, p. 33.

⁷⁶ Carta da ONU, Artigos 33, 36, 37.

⁷⁷ TPII. *Prosecutor v. Tadić*, Julgamento, 2 de outubro de 1995, ¶27.

Capítulo VI seria utilizado apenas para emitir recomendações.⁷⁸ A exceção à sua natureza recomendatória estaria no Artigo 34,⁷⁹ que confere ao CSNU a possibilidade de investigar qualquer disputa entre Estados para determinar se há uma ameaça à paz e segurança internacional.⁸⁰

Por fim, é perceptível que a natureza vinculante de uma resolução pode estar atrelada às provisões da Carta que ela evoca e, de fato, há uma tendência na qual resoluções baseadas no Capítulo VII tendem a ser mandatórias, enquanto aquelas baseada no Capítulo VI tendem a ser vinculantes. Contudo, mesmo resoluções com menções explícitas a certos capítulos podem ter uma natureza incerta. Convém lembrar, por exemplo, o fato de que o próprio Capítulo VII dispõe da possibilidade de o CSNU emitir uma mera recomendação sem efeitos vinculantes, como sob o Artigo 40. Retoma-se, portanto, a diferenciação feita pela CIJ entre decisões e recomendações, apresentada na seção 3.1. Isto é, mesmo quando uma resolução é explicitamente baseada em certo capítulo ou artigo da Carta, ainda é necessário analisar a linguagem da resolução e, por vezes, do artigo evocado, para compreender definitivamente se se trata de uma decisão ou uma recomendação. Logo, por mais que a análise de capítulos e artigos da Carta seja de extrema importância para compreender a natureza de uma resolução do CSNU, dificilmente uma conclusão pode ser atingida sem que seja feita referência à sua linguagem.⁸¹

3.3 Declarações relevantes

Embora já tenhamos coberto os principais critérios para se verificar a natureza de resoluções do CSNU, existem alguns outros critérios menos referenciados que também podem ser úteis. Um deles se refere a declarações feitas por membros do CSNU e pelo Secretário-Geral da ONU a respeito da natureza da resolução analisada.⁸² Embora este critério não tenha um grande histórico de aplicação, ele já foi brevemente considerado pela CIJ em sua opinião consultiva sobre o Kosovo, de 2010.

Naquela ocasião, a CIJ analisava a resolução 1244 do CSNU sobre a implementação de uma administração territorial internacional sobre o Kosovo, por questões humanitárias. Lá, para melhor compreender os objetivos da resolução, a CIJ referencia uma declaração feita

⁷⁸ *Ibid.*, ¶29, 31.

⁷⁹ Wood & Stθοeger, p. 43; HIGGINS, p. 280; SCHMALENBACH, Kirsten. Article 34. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1438.

⁸⁰ Carta da ONU, Artigo 34.

⁸¹ ONU. **Special Research Report: Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities**. Nova Iorque: Security Council Report, 2008, p. 9; Security Council Handbook, p. 13.

⁸² Opinião Consultiva do Kosovo, ¶94.

pelo Secretário-Geral sobre este tema.⁸³ Embora, neste caso em específico, a intenção da Corte tenha sido de melhor interpretar a resolução, e não verificar seu caráter vinculante, o critério de embasamento em declarações relevantes se refere à interpretação de resoluções de modo geral, e pode ser usado para atestar sua possível natureza vinculante.⁸⁴

Embora este critério não tenha sido frequentemente referenciado na jurisprudência da CIJ, ele esteve presente em discussões acerca da natureza da resolução 2728 do CSNU, de 2024, que demandava um cessar-fogo em Gaza durante o período de Ramadã. Na ocasião, a resolução foi aprovada com 14 votos a favor e a abstenção dos Estados Unidos. Entretanto, a representante permanente do país na ONU defendeu que a resolução não era vinculante.⁸⁵ Embora o descumprimento da resolução por Israel não tenha gerado consequências, os demais países membros do CSNU na ocasião, com exceção da República da Coreia, defenderam explicitamente que a resolução 2728 possuía natureza vinculante e deveria ser devidamente cumprida.⁸⁶ Pela aplicação do critério aqui apresentado, tais declarações poderiam indicar um verdadeiro caráter vinculante da resolução⁸⁷ — para além de sua linguagem, que *demand*a um cessar-fogo.⁸⁸

3.4 Efeito cumulativo

A ideia de um “efeito cumulativo” se refere à menção a outras resoluções do CSNU no texto da resolução analisada, normalmente em seu preâmbulo. Tal critério é, novamente, baseado nos entendimentos da CIJ em sua opinião consultiva sobre o Kosovo, na qual a Corte aponta que referência a outras resoluções sobre o mesmo tema pode ajudar a determinar a natureza da resolução em análise.⁸⁹

Na própria opinião consultiva em questão, ao analisar a resolução 1244, a CIJ faz referência direta a outra resolução do CSNU mencionada em seu preâmbulo, nomeadamente, a resolução 1239.⁹⁰ Novamente, naquele caso, a aplicação deste critério teve como objetivo melhor compreender as provisões na resolução 1244, não determinar sua natureza vinculante.

⁸³ *Ibid*, ¶98.

⁸⁴ Wood & Sthoeger, pp. 37, 38.

⁸⁵ ONU. **9586th meeting: 25 March 2024**. UN Doc S/PV.9586. Disponível em: <<https://docs.un.org/en/S/PV.9586>>. Acesso em: 21/04/2025, p. 5.

⁸⁶ *Ibid*, pp. 5, 8, 15; ONU. **9588th meeting: 26 March 2024**. UN Doc S/PV.9588. Disponível em: <<https://docs.un.org/en/S/PV.9588>>. Acesso em: 21/04/2025, pp. 10, 14, 15.

⁸⁷ BJORGE, Eirik. **Resolution 2728 (2024) is a Binding Council Resolution**. 2024. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/resolution-2728-2024-is-a-binding-council-resolution/>. Acesso em: 21/04/2025.

⁸⁸ ONU. **Resolution 2728 (2024) / adopted by the Security Council at its 9586th meeting, on 25 March 2024**. UN Doc S/RES/2728(2024). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/4042189?v=pdf>>. Acesso em: 21/04/2025.

⁸⁹ Opinião Consultiva do Kosovo, ¶94.

⁹⁰ *Ibid*, ¶98.

Não obstante, enquanto um critério geral de interpretação de resoluções, poderia ser aplicado com esse propósito.⁹¹

Apesar de se tratar de um critério pouco aplicado, como aquele da seção 3.3, creio que ele possa ser usado para explicar alguns casos anteriores da CIJ, como suas considerações na opinião consultiva da Namíbia. Como apontado na seção 3.1, em 1971 a CIJ reconheceu o efeito vinculante da resolução 276, que não adotava uma linguagem explicitamente vinculante. Notavelmente, o efeito vinculante existia mesmo referente ao parágrafo 5 da resolução, que usava o termo *calls upon* para dizer que Estados membros da ONU não deveriam engajar em transações econômicas que envolvessem o território namibiano. Normalmente, o uso do *calls upon*, termo recomendatório, impossibilitaria o entendimento deste parágrafo como vinculante. No entanto, em seu preâmbulo, a resolução 276 faz referência à resolução 269,⁹² que é explicitamente baseada no Artigo 25⁹³ e foi tida como vinculante pela CIJ. Portanto, ainda que o efeito cumulativo de resoluções não tenha sido endereçado pela Corte em 1971, ele poderia ser utilizado para explicar o fato de uma provisão ser considerada vinculante, ainda que, provavelmente, seria considerada recomendatória em outras ocasiões.

4. Conclusão

A análise da natureza de resoluções do CSNU não é uma ciência exata. Apesar de termos, neste artigo, abordado os mais relevantes critérios para se conduzir tal análise, a realidade é que estes devem ser considerados caso a caso. Como demonstrado, duas resoluções com linguagens consideravelmente similares podem ter características antagônicas, com uma sendo vinculante e a outra recomendatória. Entretanto, isso não significa que a aplicação destes critérios é inútil.

A partir das fontes analisadas, é possível concluir que a análise da linguagem de uma resolução é o principal fator para determinar sua natureza. Evidentemente, não é o único, e como a CIJ enfatizou em 1971, todos os fatores que possam ser utilizados para atingir uma conclusão, devem ser considerados.⁹⁴ Não obstante, me parece que a aplicação destes outros critérios se torna relevante quando a linguagem em si não é clara o suficiente. Ora, mesmo se pensarmos na menção a artigos e capítulos da Carta da ONU, este critério faz sentido apenas após análise da linguagem de suas provisões. A diferenciação entre ‘decisões’ e

⁹¹ Wood & Sthoeger, p. 36.

⁹² Resolução 276, preâmbulo.

⁹³ Resolução 269, preâmbulo.

⁹⁴ Opinião Consultiva *Namibia*, ¶114.

‘recomendações’ feita pela CIJ em 1962 não se refere apenas às palavras usadas no texto de resoluções, mas também àquelas usadas nos artigos da Carta. Por este motivo, é possível concluir que a análise da linguagem da resolução — se o CSNU estabelece uma decisão ou recomendação — é o ponto principal para compreender sua natureza. Caso a linguagem seja ambígua, como muitas vezes é, referências à Carta da ONU, a outras resoluções anteriores, ou pronunciamentos de autoridades relevantes da ONU podem ajudar a compreender os efeitos legais da resolução.

Entretanto, a partir do que a CIJ coloca como critérios relevantes ao longo de sua jurisprudência, o ideal seria que os redatores de resoluções no CSNU explicitamente adotassem todos estes para que deixassem clara a natureza de seu texto. Isto é, seria preferível, para fins de clareza e efetividade, que o texto de uma resolução não apresentasse uma linguagem ambígua, que referenciasse artigos e capítulos específicos da Carta, e que finalizasse com uma ordem ou recomendação clara. Isso já foi feito antes, na resolução 1718 de 2006, referente à obrigação da Coreia do Norte de cessar testes nucleares.⁹⁵

Contudo, é difícil conceber que o CSNU realmente aplique tais critérios com clareza em todas suas resoluções, mesmo porque a ambiguidade, muitas vezes, é o que garante a aprovação de uma resolução. Consequentemente, ainda que houvesse uma intenção inicial de fazer com que determinada resolução fosse vinculante, é muito simples que alguns Estados simplesmente se apoiem na ambiguidade e falta de consistência para negar tal natureza vinculante — como no exemplo dado com os Estados Unidos na seção 3.3 — o que pode acabar por ter mais efeitos negativos do que positivos na manutenção da paz e segurança internacional.

5. Referências bibliográficas

BJORGE, Eirik. **Resolution 2728 (2024) is a Binding Council Resolution**. 2024. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/resolution-2728-2024-is-a-binding-council-resolution/>. Acesso em: 21/04/2025.

CIJ. **Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo**, Opinião Consultiva, 22 de julho de 2010.

CIJ. **Case Concerning East Timor**, (Portugal v. Austrália), Julgamento, 30 de junho de 1995.

CIJ. **Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua**, (Nicarágua v. Estados Unidos da América), Julgamento, 27 de junho de 1986.

CIJ. **Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)**, Opinião Consultiva, 20 de julho de 1962.

⁹⁵ Wood & Stθοeger, p. 36.

CIJ. **Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations**, Opinião Consultiva, 3 de março de 1950.

CIJ. **Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal**, Opinião Consultiva, 13 de julho de 1954.

CIJ. **Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)**, Opinião Consultiva, 21 de junho de 1971.

CIJ. **Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory**, Opinião Consultiva, 9 de julho de 2004.

CIJ. **Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons**, Opinião Consultiva, 8 de julho de 1996.

CIJ. **Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie**, (Líbia v. Reino Unido), Julgamento, 27 de fevereiro de 1998.

CIJ. **South West Africa Cases**, (Etiópia v. África do Sul; Libéria v. África do Sul), Julgamento, 18 de julho de 1966.

CIJ. **Voting Procedures on Questions Relating to Reports and Petitions Concerning the Territory of South-West Africa**, Opinião Consultiva, 7 de junho de 1955.

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 22 maio 1969.

COT, Jean-Pierre; PELLET, Allain. **La Charte des Nations Unies**: commentaire article par article. Paris: Economica, 1985.

FASTENRATH, Ulrich. Article 4. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

HIGGINS, Rosalyn. The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions Are Binding under Article 25 of the Charter? **The International And Comparative Law Quarterly**, Cambridge, v. 21, n. 2, p. 270-286, abr. 1972.

KLEIN, Eckart; SCHMAHL, Stefanie. Article 10. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

KRISCH, Nico. Article 39. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ÖBERG, Marko Divac. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. **The European Journal of International Law**, Oxford, v. 16, n. 5, p. 879-906. 2005.

ONU. **1558th meeting: 5 October 1971**. UN Doc S/PV.1588.

ONU. **1559th meeting: 6 October 1971**. UN Doc S/PV.1589.

ONU. **9586th meeting: 25 March 2024**. UN Doc S/PV.9586. Disponível em: <<https://docs.un.org/en/S/PV.9586>>. Acesso em: 21/04/2025.

ONU. **9588th meeting: 26 March 2024**. UN Doc S/PV.9588. Disponível em: <<https://docs.un.org/en/S/PV.9588>>. Acesso em: 21/04/2025.

ONU. Carta das Nações Unidas. Nova Iorque, 2012.

ONU. **Resolution 264 (1969) of 20 March 1969**. UN Doc S/RES/264(1969). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/90763?v=pdf>>. Acesso em: 15/04/2025.

ONU. **Resolution 269 (1969) of 12 August 1969**. UN Doc S/RES/269(1969). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/90764?v=pdf>>. Acesso em: 15/04/2025.

ONU. **Resolution 2728 (2024) / adopted by the Security Council at its 9586th meeting, on 25 March 2024**. UN Doc S/RES/2728(2024). Disponível em: < <https://digitallibrary.un.org/record/4042189?v=pdf>>. Acesso em: 21/04/2025.

ONU. **Resolution 276 (1970) of 30 January 1970**. UN Doc S/RES/276(1970). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/90776?v=pdf>>. Acesso em: 15/04/2025.

ONU. **Resolution 384 (1975) of 22 December 1975**. UN Doc S/RES/384(1975). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/93735?v=pdf>>. Acesso em: 14/04/2025.

ONU. **Resolution 389 (1976), of 22 April 1976**. UN Doc S/RES/389(1976). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/93724?v=pdf>>. Acesso em: 14/04/2025.

ONU. **Resolution 446 (1979) / adopted by the Security Council at its 2134th meeting, on 22 March 1979**. UN Doc S/RES/446(1979). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1696?v=pdf>>. Acesso em: 17/04/2025.

ONU. **Resolution 452 (1979) / adopted by the Security Council at its 2159th meeting, on 20 July 1979**. UN Doc S/RES/452(1979). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3657?v=pdf>>. Acesso em: 17/04/2025.

ONU. **Resolution 465 (1980) / adopted by the Security Council at its 2203rd meeting, on 1 March 1980**. UN Doc S/RES/465(1980). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/11767/?v=pdf>>. Acesso em: 17/04/2025.

ONU. **Resolution 731 (1992) / adopted by the Security Council at its 3033rd meeting, on 21 January 1992**. UN Doc S/RES/731(1992). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/135677?v=pdf>>. Acesso em: 13/04/2025.

ONU. **Resolution 83 (1950) / [adopted by the Security Council at its 474th meeting], of 27 June 1950**. UN Doc S/RES/83(1950). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/112026?v=pdf>>. Acesso em: 10/03/2025.

ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 14 July 2011**. UN Doc A/RES/65/308. Disponível em: <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/418/47/pdf/n1141847.pdf>>. Acesso em: 04/03/2025.

ONU. **Security Council official records, 2nd year : 91st meeting, 10 January 1947, Lake Success, New York**. UN Doc S/PV.91. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/634848?v=pdf>>. Acesso em: 21/04/2025.

ONU. **Special Research Report: Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities**. Nova Iorque: Security Council Report, 2008.

ONU. **The UN Security Council Handbook: a user's guide to practice and procedure**. Nova Iorque: Security Council Report, 2019.

SCHMALENBACH, Kirsten. Article 34. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SCHWEBEL, Stephen M. The Effect of Resolutions of the U.N. General Assembly on Customary International Law. **Proceedings of the ASIL Annual Meeting**, Cambridge, v. 73, p. 301-309. 1979.

SCHWEIGMAN, David. **The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice**. Haia: Kluwer Law International, 2001.

THOMMA, Thomas; WOESTE, Peter. Article 17. In: SIMMA, Bruno *et al* (org.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TPII. **Prosecutor v. Tadić**, Julgamento, 2 de outubro de 1995.

WOOD, Michael; STHOEGER, Eran. **The UN Security Council and International Law**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2022.

WOOD, Michael. The Interpretation of Security Council Resolutions. **Max Planck Yearbook Of United Nations Law**, Heidelberg, v. 1, n. 20, p. 73-95, ago. 2017.