

## O poder de veto na ONU e o princípio da horizontalidade entre as nações

Abner Almeida<sup>1</sup>

Bruno Ferreira Marques<sup>2</sup>

Gustavo Feres Reis<sup>3</sup>

Paulo Victor Aguiar Campos<sup>4</sup>

Pedro Henrique Caetano<sup>5</sup>

### RESUMO

A Carta das Nações Unidas, em nenhum momento, cita a palavra "veto", mas, sim, o termo "voto negativo" que pode ser usado por qualquer membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, para impedir a adoção de qualquer resolução. O poder de veto, mais que um direito, é uma prerrogativa que todos os membros permanentes do Conselho possuem. O presente estudo objetiva analisar a eficácia do Princípio da Horizontalidade nas relações internacionais entre os países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU) e a utilização do Poder de Veto pelos Estados-membros permanentes do Conselho de Segurança (China, Estados Unidos, França, Rússia e Reino Unido). Para tanto, utilizou-se a metodologia de pesquisa bibliográfica documental. O estudo conclui que a realidade na ONU é a disparidade entre as nações, podendo ser vista como o fruto do capitalismo, em níveis globais. Todavia, o poder de veto não é mantido tão somente

---

<sup>1</sup>Graduando do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior.  
Email:abner\_almeidajf@hotmail.com

<sup>2</sup>Graduando do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior.  
Email:bruno.ferreira.marques@hotmail.com

<sup>3</sup>Graduando do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior.  
Email:reisfgustavo@hotmail.com

<sup>4</sup>Graduando do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior.  
Email:Pvictoracampos@hotmail.com

<sup>5</sup>Graduando do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior.  
Email:phenriquecpereira@hotmail.com

pelo poder econômico dos Estados-membros, possui, também, influência estabelecida como consequência do poder bélico. Embora passados cerca de setenta e cinco anos da determinação de que somente os tais países citados acima formassem o Conselho de Segurança da ONU, é mister, nesse momento, discutir a eficácia do princípio da Horizontalidade firmado entre todos os países signatários da ONU e a utilização do poder de veto pelos Estados-membros permanentes.

**PALAVRAS-CHAVE: PODER DE VETO. ONU. HORIZONTALIDADE. CONSELHO DE SEGURANÇA.**

## INTRODUÇÃO

O poder de veto, observado pela ONU, e a Horizontalidade entre as nações vêm sendo objeto de discussão há décadas. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, surge um órgão que perpassa os governos, internacionalmente reconhecido, para tratar de questões que versem sobre a humanidade, diplomacia e que proteja a soberania dos países membros. Desse modo, o denominado princípio da Horizontalidade, tido como pressuposto fundamental das relações entre os países signatários, contribui para a democratização entre esses Estados, bem como promove o respeito para que haja uma evolução constante na autonomia entre nações.

Contudo, é preciso falar em situações que fazem com que o princípio em questão demonstre um desempenho aquém de sua capacidade, como o poder de veto, privilégio concedido a pouquíssimas nações que se configuram como membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e permite-lhes evitar quaisquer projetos que se colidam com os interesses desses países, mesmo que tal ato vá de encontro a anuência dos demais países membros.

Desse modo, levanta-se o questionamento: a Horizontalidade nas relações entre as nações, princípio que se faz protagonista no âmbito do Direito Internacional

Público, de alguma forma coaduna com a prática do poder de veto atribuída aos cinco países detentores de tal privilégio? Para o desdobramento do trabalho foi utilizado a pesquisa bibliográfica e documental sobre o objeto em estudo.

Ademais, o estudo objetiva analisar a eficácia do Princípio da Horizontalidade nas relações internacionais entre os países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU) e a utilização do Poder de Veto pelos Estados-membros permanentes do Conselho de Segurança (China, Estados Unidos, França, Rússia e Reino Unido). Para tanto, utilizou-se a metodologia de pesquisa bibliográfica documental.

O primeiro tópico visa demonstrar a Organização das Nações Unidas e se subdivide em dois subtópicos, que visam demonstrar o histórico relativo à temática e expor a composição do órgão e as devidas subdivisões. O segundo tópico desenvolve o conceito do Princípio da Horizontalidade nas Relações Internacionais. Para tanto, possui como objetivo demonstrar a sua aplicabilidade no âmbito internacional da ONU. Por fim, o terceiro e último tópico visa descrever o conceito do denominado “Poder de Veto”, o qual compete somente a cinco Estados.

## **1 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo clamava por uma ferramenta de paz, a guerra era devastadora e trazia em suas consequências ideias que iam contra a humanidade e o respeito à individualidade de cada ser, suas escolhas, etnias etc. Grandes potências do pós-guerra compartilhavam a ideia de que os conflitos internacionais entre nações não deviam ser tratados pelo confronto bélico; progredia, ali, a diplomacia, a luta pela alteridade, a tentativa de fomentar e instaurar a paz em escala global (NOVO, 2017).

Tendo em vista a necessidade de um órgão intergovernamental, no qual seria investido reconhecimento para tratar de questões humanitárias, diplomáticas e que protegessem a soberania dos países, começa uma espécie de transição entre o que

era e o que representava a Liga das Nações, organização criada na Grande Guerra pelos países vencedores que visavam combater conflitos (NOVO, 2017).

Destarte a segurança internacional prosperava para a tomada de um novo aspecto de resolução de conflitos internacionais, a diplomacia tomava lugar dos devastadores confrontos bélicos.

### **1.1 Histórico e composição: membros e subdivisões**

É notória a existência da disparidade de influência entres as nações que compõe a Organização das Nações Unidas, em sua fundação já se preconizava a diferença que reverbera até a atualidade. Em 25 de abril de 1954, representantes de 50 países assinariam, em São Francisco, a Carta das Nações Unidas. Esses países foram denominados como membros fundadores. Entretanto, há cinco países que se destacaram pela propositura da ideia, são eles: Estados Unidos, ex-União Soviética, agora Rússia, Reino Unido, França e China (ONU, 2019).

Os professores Adriano Dotto e Patrícia Cielo (2008) reforçam sobre a importância da reunião de abril de 1945 e a assinatura da Carta das Nações Unidas:

Tem-se aqui um documento de fundamental importância, já que foi ele que institui o princípio de que a proteção dos direitos humanos não deve se ater tão somente ao plano regional, no âmbito interno dos Estados, mas sim dentro da esfera internacional. Em vários de seus dispositivos encontra-se a expressão "direitos humanos e liberdades fundamentais". Como se pode constatar, o princípio de proteção dos direitos humanos é de alcance global e não meramente regional.

Continuando nas informações postas no site da ONU, em tempos contemporâneos ocorre a divisão em órgãos internos, sendo um dos mais importantes o Conselho de Segurança da ONU. Formado por 15 membros, 5 deles são permanentes, China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia. São revestidos pelo poder de veto, ou seja, são capazes de, com seu voto, vetar a decisão do conselho; já os membros temporários não apresentam o mesmo privilégio, pois são eleitos pela Assembleia Geral de 2 em 2 anos.

Segundo o próprio site da Organização, o Conselho de Segurança é responsável pela paz e segurança internacional e é o único órgão que tem poder decisório, desta forma todos os membros signatários devem aceitar e cumprir suas decisões. De forma mais crítica, as funções do Conselho de Segurança vão da manutenção da paz, incentivo ao diálogo e sanções econômicas até recomendar um possível novo signatário e uma votação para um novo Secretário Geral. Somente por isso é capaz de identificar a grande importância desse órgão e, claro, quem exerce influência nele se fortalece de formas diversas em meio internacional.

São diferenças e poderios como esses que para Celso Amorim (2012) reafirmam a fase de imperialismo dentro da Organização das Nações Unidas.

Chegamos assim às contradições da situação atual, em que a ONU emerge novamente fortalecida em seu papel de guardião da paz mundial e o multilateralismo parece se afirmar como mais do que a mera expressão dos objetivos do principal polo de poder, embora persistam, ao mesmo tempo, sintomas de tensão entre esse polo e a Organização, ilustrados, em particular, pela persistência da atitude pouco cooperativa do Congresso norte-americano em relação ao problema dos atrasados financeiros. Em um esforço de síntese poderíamos descrever a presente conjuntura como um momento de "desequilíbrio unipolar", mistura de desequilíbrio de poder e ordenamento unipolar, aparentemente em transição para uma multipolaridade sem data prevista para se instaurar (AMORIM, 2012).

Seguindo a análise crítica de Amorim (2012), são fatores históricos e políticos que colocam em contestação o privilégio do poder de veto do Conselho de Segurança, como os países usam isso e a necessidade de contestação sobre esse poder. Visto a quantidade de países signatários da ONU atualmente e a correta luta pela paz e relação amistosa entre nações, a rotação bienal de membros temporários no Conselho não é suficiente para impor, de forma multilateral, temas, ideias e decisões. Talvez, nesta perspectiva, poderíamos dizer que a cadeira fixa no Conselho de Segurança é o maior espólio já visto.

Sobre sua composição, seus membros, suas subdivisões, suas respectivas funções, dentre outros, para entrar na problematização contemporânea em relação à utilização do poder de veto, é importante saber que todos os países possuem sua autonomia e reservam sua soberania Estatal dentro da ONU, mantendo seus

costumes, suas crenças e sua ideologia, por exemplo, tornando um trabalho hercúleo a organização para atender todos os membros. A ideologia que cada um conserva, nas palavras de Retondario, é talvez o que mais pode atrapalhar nas relações interestatais, “Assim, importa indagar, em que medida a ideologia interfere no processo decisório da ONU” (RETONDARIO, 2007).

Sobre a soberania e a autonomia de cada Estado, Donzele (2004) utiliza das palavras de Oliveiros Litrento, que separa seus conceitos, dizendo que a soberania é "o poder do Estado em relação às pessoas e coisas dentro do seu território, isto é, nos limites da sua jurisdição" e autonomia "a competência conferida aos Estados pelo Direito Internacional que se manifesta na afirmação da liberdade do Estado em suas relações com os demais membros [...]"; ainda com Donzele, é trazida também uma frase do célebre jurista Miguel Reale, em 1960, que conceitua a soberania como "poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência" (REALE apud DONZELE, 2004).

Para a criação da ONU, foi preciso deixar bem claro a conceituação desses princípios, pois a soberania foi uma conquista efetiva depois de anos de história, afirmando a independência de um país frente a outro, (independência bélica, econômica, ambiental e jurídica, por exemplo); entretanto, para uma coexistência pacífica entre todos, a soberania precisa ser mitigada em detrimento do Direito Internacional, o Estado mantém-se soberano em relação a qualquer possível interferência de outrem em seu ordenamento jurídico, mas não possui a soberania ilimitada, absoluta, porque seus interesses e leis não podem ser as únicas em uma Organização Internacional, as ideias precisam chegar em um acordo. Donzele (2004) reforça sobre a ideia da soberania contemporânea ao explicar que:

Na verdade, analisando a esfera das relações internacionais, percebe-se que para a coexistência pacífica entre os Estados é imprescindível a limitação do atributo da soberania. É devido principalmente a este imperativo de coexistência pacífica que deve encontrar-se limitada a soberania, com o intuito de que um Estado não invada a esfera de ação dos outros Estados.

Particularmente na ONU, a soberania dos membros segue o princípio da Horizontalidade, que será mais amplamente tratado no próximo item, mas, por enquanto, para uma breve explicação, seria a igualdade entre soberanias, entre “peso” das falas (o que também não é efetivamente respeitado e falar-se-á mais adiante neste artigo).

Com o intuito de melhor organizar as relações internacionais dos países-membros, a ONU criou subdivisões que atualmente são: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico Social, o Secretariado e o Tribunal Internacional de Justiça (também chamada de Corte de Haia). No presente artigo, vamos nos limitar a dois que, especificamente, estão relacionados com o tema central, o poder de veto e a horizontalidade: a chamada Assembleia Geral, com 193 países que aceitaram ser signatários da ONU, sendo 51 os fundadores; e, além da Assembleia Geral, tem-se o Conselho de Segurança, composto por 15 membros, 10 membros aleatórios sendo escolhidos a cada dois anos para mandato de um ano e 5 permanentes, vindos dos 51 membros fundadores. Sobre o criticado e controverso poder de veto, Laura Marques (2012) encontra sua base crítica exatamente no que tange aos países membros-fundadores, pois, dentre eles, estão grandes potências, antigas e recentes, nas quais 5 dessas (China, Estados Unidos, França, Rússia e Reino Unido), por acaso, também são as detentoras desse poder, já causando certo desequilíbrio na soberania já explicada acima e que é o conceito utilizado pela ONU;

Particularmente no Conselho de Segurança, no qual 5 membros que são permanentes detém o poder de veto, da utilização desse poder surgem críticas relacionadas a não observância dos princípios e atitudes basilares pactuados na Carta das Nações Unidas como, por exemplo, exatamente como escrito no site oficial da ONU, “A Organização se baseia no princípio da igualdade soberana de todos seus membros”, mas tal igualdade soberana fica em xeque em situações como Marques (2012) apresenta:

O poder de veto dos membros permanentes é outro alvo de críticas. As próprias regras da ONU permitem que se possa derrubar qualquer decisão apenas com o veto de um dos membros permanentes. É por isso que esses membros utilizam-se dessa ferramenta com certa frequência para derrubar

medidas que sejam contrárias ao seu próprio interesse. E isso consiste em outro fator anti-democrático 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.

Ainda com as palavras de Marques (2012), a maior alegação de má-utilização do poder de veto “começa pelo fato de seus cinco membros permanentes serem todos potências nucleares”, fato este que causa certo desconforto, pois uma nação fortemente armada com tecnologia nuclear, facilmente pode impor seus interesses em detrimento do interesse de outros que não tenham tal poderio bélico. A exigência de reforma desse conselho de segurança cresce ao longo dos anos (com pouco sucesso) e uma das principais reivindicações é que sejam incluídos, junto aos 5 atuais, outros países que não sejam potências nucleares, para balancear o poder e efetivar a democracia e a Horizontalidade pactuada na carta da ONU.

## **2 O PRINCÍPIO DA HORIZONTALIDADE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A antiga divisão dos poderes de Montesquieu abordava a chamada “teoria dos três poderes”. Segundo tal hipótese, a divisão tripartite poderia se colocar como uma solução frente aos desmandos comumente observados no regime absolutista. Mesmo propondo a divisão entre os poderes, Montesquieu aponta que cada um destes deveria se equilibrar entre a autonomia e a intervenção nos demais poderes. Dessa forma, cada poder não poderia ser desrespeitado nas funções que deveria cumprir. Ao mesmo tempo, quando um deles se mostrava excessivamente autoritário ou extrapolava suas designações, os demais poderes teriam o direito de intervir contra tal situação desarmônica. Neste sistema, observamos a existência dos seguintes poderes: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário (CASTRO, 2019).

Porém, de acordo com a doutoranda Elaini Silva (2011), essa divisão não existe no Direito Internacional, que é composto por entidades soberanas, mas juridicamente iguais, em uma ordem de Horizontalidade, na qual não há supremacia



de instituições encarregadas de garantir o cumprimento de finalidades mediante imposição de sanções. A Assembleia Geral da ONU, por exemplo, não é órgão legislativo mundial; a Corte Internacional de Justiça (CIJ) tampouco exerce jurisdição ex officio, porque só opera após consentimento dos Estados envolvidos nas lides jurídicas; o Conselho de Segurança da ONU, da mesma forma, não faz as vezes de Executivo supranacional, porquanto suas atividades restringem-se às decisões estabelecidas em tratado constitutivo, o qual lhe impõe limitações políticas e legais. O Estado que viola obrigação internacional, contudo, não goza de imunidade. Ao revés, é legalmente responsável perante o Estado prejudicado ou mesmo perante a comunidade das nações.

Com o entendimento de Elaini Silva (2011), é absorvido que os Estados coordenam-se horizontalmente, de forma descentralizada, e prontificam-se a proceder de acordo com normas jurídicas com as quais consentiram, em face de necessidades pontuais ou de acordo com os princípios mundialmente reconhecidos, tanto pelo costume internacional, quanto pela compilação de tratados. Não há, portanto, cumprimento compulsório da legislação internacional, já que tudo depende da sanção dos Estados. Deste modo, é estabelecido claro contrataste entre a subordinação existente na ordem interna, na qual todos são jurisdicionáveis, e a coordenação inerente à convivência entre soberanias no plano externo, no qual Estados são jurisdicionáveis apenas se assim desejarem. Logo, o Direito Internacional corresponde a uma ordem de Horizontalidade, ao contrário do Direito Interno que é estritamente verticalizado.

A Horizontalidade das normas do Direito Internacional reflete a inexistência de uma cadeia tal de valores, de modo que cada esfera constrói sua própria escala de valores para aplicação nos casos concretos de acordo com os mecanismos de governança prevalentes entre os atores que dele fazem – os quais são diferentes de uma esfera para outra, válidos em seus respectivos âmbitos de aplicação e resultantes dos processos de tomada de decisão dos atores específicos que participam em cada esfera (SILVA, 2011).

A ONU, na própria tese, explica que a Horizontalidade do poder diz respeito às relações hierárquicas entre os atores internacionais, enquanto que a verticalidade diz respeito a atores internacionais com base em normatividades isonômicas. A verticalidade do poder pode ser exemplificada entre países juridicamente isonômicos que possuem os mesmos quocientes de contribuição orçamentária na ONU, enquanto que a horizontalidade do poder, à guisa de exemplo, entre os EUA, no campo militar, em relação a um pequeno país da África Subsaariana. O poder pode também ser considerado potencial quando envolver elementos como a ameaça, a coação e a possibilidade do uso da violência e de outros instrumentos coercitivos, enquanto que o poder atual é o uso efetivo de tais mecanismos de força e violência.

Um exemplo do Princípio da Horizontalidade é a cooperação Sul-Sul, que exige que os países colaborem entre si em termos de sócios. Isso significa que, muito além das diferenças nos níveis do desenvolvimento relativo entre eles, a colaboração se estabelece de maneira voluntária e sem que nenhuma das partes conecte sua participação ao estabelecimento de condições. A cooperação entre o Brasil e os demais países em desenvolvimento, denominada cooperação sul-sul, no âmbito da saúde, baseia-se em alguns princípios norteadores da gestão da saúde pública brasileira: saúde como direito universal e dever do Estado, igualdade de atendimento, integralidade do serviço médico, universalidade da cobertura dos serviços de saúde pública, participação e controle social, gratuidade dos serviços disponibilizados, entre outros. Adicionalmente, devem-se mencionar os princípios que regem a cooperação brasileira em saúde: cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, respeito à soberania nacional, à independência econômica, aos direitos iguais e a não intervenção nos assuntos domésticos das nações, horizontalidade nas ações de cooperação, respeito à diversidade cultural e sustentabilidade das ações (SANTOS; CERQUEIRA, 2015).

## 2.1 O princípio da horizontalidade e sua aplicabilidade no âmbito internacional da ONU

Os Estados-membros são iguais perante a lei, gozam de imunidade de foro e não intervenção uns perante os outros; porém, estão sujeitos ao teto constitucional (este, sim, possui soberania completa em relação aos Estados-membros), devem obediência aos seus limites, possuindo, portanto, a soberania horizontal. Os Estados, em sentido internacional, gozam de horizontalidade, vez que têm por limite a ordem jurídica internacional. Fora disso haverá força, e não Direito (ONU, 1945).

A visão verticalizada, trazida por autores como Kelsen (apud SILVA, 2011), vem sendo inadmitida, ultrapassada pela noção de horizontalidade, aspecto mais condizente, tanto teoricamente quanto na prática dos atos internacionais.

Tendo em mente este entendimento absorvido pelo próprio site da ONU, não se pode criticar o emprego do conceito nos tratados, como demonstra-se pelo artigo 2º da Carta da ONU- “A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1º, agirão de acordo com os seguintes Princípios: a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus Membros”.

Este entendimento iguala os Estados e, assim também, vem expresso no parágrafo 1º do preâmbulo da Carta da ONU, verbis:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. (ONU, 1945).

E, por fim, observa-se uma grande diferença entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional em relação à soberania: no Direito Constitucional sempre existirá uma soberania de uma lei maior (a Constituição, por exemplo), mas já no

Direito Internacional, a soberania, contendo um sentido de hierarquia, não aparecerá, visto que os Estados são soberanos entre si, não se submetendo hierarquicamente a nenhum outro e a perda dessa particularidade, descaracterizaria todo o Direito Internacional pactuado ao longo dos séculos e as conquistas políticas de cada país. (BOSON apud FREITAS, 2011).

### **3 O PODER DE VETO DA ONU**

Para dissertar acerca do poder de veto na ONU, faz-se necessário mencionar o órgão que possui essa autonomia decisória, o Conselho de Segurança. A busca de resolução de conflitos que representam ameaças à paz e à segurança internacional é o crucial motivo para a existência e operação do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O órgão em questão, ao longo de sua trajetória, gerou deliberações em âmbito multilateral acerca das maiores crises humanitárias da modernidade, buscando meios legítimos para alcançar a paz e a estabilidade entre os povos.

Conforme Patrícia Nasser de Carvalho (2017), a maneira como o Conselho de Segurança atua é inerente à sua conformação, funcionando sob uma dinâmica exclusivista e hierarquizada, em meio à comunidade internacional. Assim, as pautas trazidas para discussão dentre as reuniões realizadas pelos países membros do órgão são analisadas sob perspectivas tendenciosas, orientadas sob a influência dos interesses nacionais das nações envolvidas nos procedimentos decisórios acerca da operacionalidade do órgão, sobretudo os membros permanentes que detém poder de veto.

Segundo a autora, o Conselho de Segurança é o órgão da Organização das Nações Unidas cuja função é a manutenção da paz e segurança internacional. A estrutura que o origina é explicitada no Capítulo V da Carta das Nações Unidas e sua atuação é regida pelos Capítulos VI, VII e VIII. Sendo dever do Conselho, portanto, identificar a existência de ameaças à paz ou atos de agressão e

imediatamente convocar as partes para o diálogo utilizando de meios pacíficos, e, por conseguinte, recomendar métodos e termos de constituir uma resolução para a situação. (CARVALHO, 2017).

A estrutura do Conselho de Segurança conta com cinco Membros permanentes: China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos; juntamente com dez Membros não-permanentes eleitos a cada dois anos pela Assembleia Geral, sendo que a rotatividade visa contemplar, de forma abrangente, representações com diversidade geográfica.

Estados que são membros das Nações Unidas, mas não do Conselho de Segurança, podem participar de reuniões no âmbito do Conselho, nas situações em que o tópico em discussão afeta diretamente seus interesses; no entanto, esta participação é desprovida da possibilidade de voto, de modo que os países apresentam caráter de observadores (RETONDARIO, 2007).

Primeiramente, torna-se necessário ressaltar que a palavra veto não é referida no regulamento das Nações Unidas, mas vale-se de um esclarecimento baseado na carta da ONU sobre esse condão, frente às decisões. Assim, desde a criação da ONU, quando os países se reúnem para decisões, todos os membros possuem poder de voto e de voz. O que se caracteriza como o poder de veto, na realidade, é decorrente da interpretação do art. 27 da Carta da ONU, que utiliza sobre a forma de decisão desse órgão:

Votação Art.º 27 1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto. 2. As decisões do Conselho de Segurança, em questões de procedimento, serão tomadas por um voto afirmativo de nove membros. 3. As decisões do Conselho de Segurança sobre quaisquer outros assuntos serão tomadas por voto favorável de nove membros, incluindo os votos de todos os membros permanentes, ficando entendido que, no que se refere às decisões tomadas nos termos do capítulo VI e do nº 3 do Artº. 52, aquele que for parte numa controvérsia se absterá de votar (ONU, 1945)

Com isso, a oposição de qualquer membro permanente impede a aprovação de resoluções inerentes ao Conselho de Segurança, independe da aprovação de todos os demais. Na prática, a votação pode acontecer de duas maneiras: nas questões processuais, são exigidos 9 votos afirmativos, sendo que, nestes casos,

não é imprescindível o voto afirmativo de todos os membros permanentes. Porém, quando se debate o mérito, é necessário o voto afirmativo de 9 membros, sendo que a resolução não será aceita ao menos que todos os membros permanentes estejam em concordância, ou seja, não pode haver votos negativos. Ambos os limites são apreciados pelo próprio CS, o que lhe concede uma margem de atuação ainda maior. Acerca do assunto, dispõe Paulo Borba 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. O uso abusivo do direito de veto paralisou durante longos anos o Conselho e acabou por enfraquecê-lo com o consequente fortalecimento da Assembleia Geral, que passou a opinar naqueles assuntos em que o Conselho de Segurança não conseguia alcançar uma solução.

Para Marcelo Varella (2012, p. 237), deve abster-se de votar o membro do Conselho que for parte numa controvérsia prevista no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas (“controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais”) ou numa controvérsia de caráter local, a respeito da qual o Conselho deva tomar alguma resolução, nos termos da alínea 3ª do artigo 52 da dita Carta. O direito ao “voto negativo”, segundo nomenclatura utilizada pela Carta das Nações Unidas, é alvo de diversas críticas, uma vez que torna desigual a representatividade dos Estados que compõem o Conselho de Segurança, já que possibilita a utilização do veto como forma de defender interesses unicamente estatais. Ainda segundo Varella (2012, p. 237):

O Conselho de Segurança é criticado pela forte representação da vontade dos Estados Unidos, principalmente no tocante à expansão do direito de ingerência. Desde 1990, pode-se de fato detectar a preponderância dos interesses norte-americanos, mas não se deve desconsiderar a ingerência (ou a não ingerência, como no caso da Tchetchênia ou do Sudão) da França, Reino Unido, China e Rússia em suas zonas de influência.

Para Retondario (2007), a análise da utilização do poder de veto pelos países permanentes ao longo dos mais de sessenta anos da ONU demonstra que tal faculdade, mesmo no que tange aos referidos poderes colaterais do Conselho, é utilizada de forma abundante. Entre 1945 e 2004, o veto foi utilizado 257 vezes,

sendo que a URSS/Rússia foi o país que mais se utilizou do poder, 122 vezes, seguida pelos EUA, que o utilizou 80 vezes. Nos anos que sucederam o fim da União Soviética, entretanto, é possível observar que os Estados Unidos assumiram a liderança no uso da prerrogativa por vasta margem, sendo que, de 1990 a 2004, seus vetos representaram 68% do total, contra 19% da Rússia e 12% da República Popular da China.

O autor ainda ressalta que existe um intenso debate entre os membros da Assembleia Geral sobre uma possível mudança desse quadro; todavia, a alteração do direito de veto ou seu extermínio é praticamente impossível, uma vez que é necessário o voto positivo de todos os países permanentes, para que haja emenda à Carta. Assim, o Conselho perde parte da autonomia para agir, sendo que necessita da vontade de certos Estados para tomar decisões concretas, perdendo, assim, grande parte de sua representatividade (RETONDARIO, 2007).

Dessa forma, seguindo a ideologia de Retondario (2007), o veto nunca foi utilizado pelos membros permanentes em benefício dos princípios contemplados na Carta, mas no interesse da manutenção da correlação internacional de poderes, a ordem mundial, apresentada como legítima por ser fundada em processo pretensamente democrático. Diante do exposto, é possível observar a extrema necessidade de uma reformulação da Carta das Nações Unidas, de modo a atender às necessidades provenientes das relações internacionais atuais, tendo como resultado um Conselho de Segurança mais representativo e justo, uma vez que seria possível a aprovação de um maior número de resoluções de forma equânime e democrática, visando a manutenção da segurança mundial de maneira eficiente, respeitando efetivamente o Princípio da Horizontalidade pregado pela ONU, e não somente aplicá-lo de acordo com os interesses dos países detentores do Poder de Veto.

## CONCLUSÃO

Pode-se, assertivamente, afirmar que há notoriamente um conflito entre o Princípio da Horizontalidade, tido como um dos princípios norteadores do Direito Internacional Público, e o denominado Poder de Veto do Conselho de Segurança da ONU. Assim sendo, é possível concluir que esse embate exposto é fruto do “privilégio” atribuído aos Estados que possuem o Poder de Veto.

Tal prerrogativa é atribuída exclusivamente à China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, países que, historicamente, apresentam influência na política externa e que são alvos de críticas relacionadas ao modo de utilização desse poder, acusados de ferir a Horizontalidade para benefício único ou de poucos aliados.

Todavia, deve-se atentar para o fato de que a disparidade entre as soberanias é fator inerente e inevitável, podendo assim, ser vista como o fruto do capitalismo em níveis globais. Contudo, tal privilégio não é mantido tão somente pelo poder econômico dos Estados membros, mas também possui influência na configuração mundial firmada pelo grupo de vencedores das Guerras Mundiais, dando, assim, aspecto de que o poder de veto foi estabelecido como espólio do poder bélico.

Conclui-se, portanto, que, embora passados somente cerca de setenta e cinco anos, é mister, nesse momento, discutir a eficácia do princípio da Horizontalidade firmado entre todos os países na Carta da ONU, através de uma reformulação de tal documento, para assegurar a democracia e igualdade eficaz entre os Estados-membros, no que tange à utilização do Poder de Veto dos 5 países membros-permanentes.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, C. A reforma da ONU. 2012. Disponível em:  
<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimonu.pdf/view>. Acesso em: 7 out. 2019



CARVALHO, P. N. A Atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Guerra Civil Síria: Conflitos de interesse e impasses entre os P5 e a consequente falta de resolução para a questão. 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/331181749\\_A\\_Atuação\\_do\\_Conselho\\_de\\_Segurança\\_das\\_Nações\\_Unidas\\_na\\_Guerra\\_Civil\\_Síria\\_-\\_conflitos\\_de\\_interesse\\_e\\_impasses\\_entre\\_os\\_P5\\_e\\_a\\_consequente\\_falta\\_de\\_resolução\\_para\\_a\\_questão-paginas-166-83](https://www.researchgate.net/publication/331181749_A_Atuação_do_Conselho_de_Segurança_das_Nações_Unidas_na_Guerra_Civil_Síria_-_conflitos_de_interesse_e_impasses_entre_os_P5_e_a_consequente_falta_de_resolução_para_a_questão-paginas-166-83). Acesso em: 7 out. 2019

CASELLA, P. B. Manual de Direito Internacional Público: 20. ed. - São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, J. M. Ativismo judicial, separação de Poderes e a experiência brasileira recente. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-28/joao-monteiro-ativismo-judicial-separacao-poderes-brasil#top>. Acesso em: 7 out. 2019

COSTA, N. O uso do poder de veto e suas implicações na representação justa dos Estados-membros do Conselho de Segurança da ONU. 2016. Disponível em: <https://nataliacmelo.jusbrasil.com.br/artigos/343930657/o-uso-do-poder-de-veto-e-suas-implicacoes-na-representacao-justa-dos-estados-membros-do-conselho-de-seguranca-da-onu?ref=serp>. Acesso em: 7 out. 2019

DONZELE, P. F. L. Aspectos da soberania no Direito Internacional. 2004. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1496/Aspectos-da-soberania-no-Direito-Internacional>. Acesso em: 7 out. 2019

DOTTO, A. C. ; CIELO, P. F. L. D. Proteção internacional dos Direitos Humanos nos planos global e regional interamericano. 2008. Disponível em: <http://revistas.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/download/679/518>. Acesso em: 7 out. 2019

FREITAS, D. G. A Soberania dos Estados e o Direito Internacional. 2011. Disponível em: <https://domtotal.com/direito/pagina/detalhe/31543/a-soberania-dos-estados-e-o-direito-internacional>. Acesso em: 7 out. 2019

MARQUES, L. Críticas à atuação da ONU. 2012. Disponível em: <https://infoonu.wordpress.com/2012/11/16/criticas-a-atuacao-da-onu/>. Acesso em: 7 out. 2019

NOVO, B. N. Organização das Nações Unidas. 2017. Disponível em:  
<https://benignonovonovo.jusbrasil.com.br/artigos/521842557/organizacao-das-nacoes-unidas?ref=serp>. Acesso em: 7 out. 2019

ONU. O Conselho de Segurança. Disponível em:  
<https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/conselho-de-seguranca/>. Acesso em: 7 out. 2019

RETONDARIO, M. Ideologia, Hegemonia e o Poder de Veto na ONU. 2007. Disponível em:  
<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30811/M%20903.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 out. 2019

SANTOS, R. F. ; CERQUEIRA, M. R. Cooperação Sul-Sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África. 2015. Disponível em:  
[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-59702015000100023&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702015000100023&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt) . Acesso em: 7 out. 2019

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](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-02052012-092109/publico/ElainiCGSilva_doc_2011_v11.pdf). Acesso em: 7 out. 2019

VARELLA, M. D. Direito Internacional Público: 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.