

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAEL RAUTA BUIAR

RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS E SANÇÕES
ECONÔMICAS: UMA ANÁLISE DAS SANÇÕES NO CONTEXTO DA GUERRA NA
UCRÂNIA

CURITIBA

2023

RAFAEL RAUTA BUIAR

RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS E SANÇÕES
ECONÔMICAS: UMA ANÁLISE DAS SANÇÕES NO CONTEXTO DA GUERRA NA
UCRÂNIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial à obtenção do grau de bacharel no Curso
de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná

Orientadora: Prof.^a Dra. Larissa Ramina

CURITIBA

2023

TERMO DE APROVAÇÃO

Responsabilidade internacional dos Estados e sanções econômicas: uma análise das sanções no contexto da Guerra na Ucrânia

RAFAEL RAUTA BUIAR

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Larissa Ramina
Orientador

Coorientador



Melina Fachin
1º Membro



Heloisa Camara
2º Membro

RESUMO

Neste estudo aborda-se as sanções econômicas aplicadas no contexto da guerra da Ucrânia. A natureza da pesquisa foi qualitativa e exploratória, com enfoque analítico. Considerando a atualidade do tema, os marcos teóricos focaram em obras gerais que tratam de sanções econômicas e do Direito Internacional, além de dados e informações buscadas em fontes jornalísticas e estatísticas de confiança, com preferência a fontes primárias e sites oficiais. Preliminarmente à análise das sanções específicas, o estudo abordou as sanções historicamente aplicadas pelo Conselho de Segurança, bem como normativas internacionais, notoriamente a Carta das Nações Unidas e o Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados. A interpretação das sanções aplicadas no contexto em apreço constatou uma falha no sistema sancionatório internacional atual: o poder de veto restringiu a atuação da ONU, e a aplicação autônoma de sanções pelos Estados não apresenta restrições legais internacionais. Evidenciou-se, portanto, a necessidade de desenvolvimento de diplomas internacionais que regulem a aplicação de sanções econômicas autônomas e sugeriu-se um papel fiscalizatório do Conselho de Segurança.

Palavras-chave: sanções econômicas; Guerra da Ucrânia; Organização das Nações Unidas.

ABSTRACT

This study addresses the economic sanctions applied due to the War on Ukraine. The research approach was qualitative and exploratory, with an analytic focus. Due to the theme's topicality, the theoretical marks focused on general works about economic sanctions and International Law, complemented by data and information searched in trustworthy news and statistical sources, preferably primary sources and official websites. Before the analysis of specific sanctions, the study approached sanctions historically applied by the Security Council, as well as international norms, notoriously the United Nations Charter and the Draft on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. The interpretation of sanctions applied in the highlighted context found a failure in nowadays international sanctions regime: the veto power restricted United Nations' behavior and the autonomous imposition of sanctions by States does not have legal international restrictions. It was noticed, therefore, the demand for a development of international norms that regulates the imposition of autonomous economic sanctions, and it was suggested a supervisory role for the Security Council.

Key words: economic sanctions; War on Ukraine; United Nations.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
1.2 METODOLOGIA.....	10
2 SANÇÕES ECONÔMICAS NO CONTEXTO DA ONU.....	11
2.1 PRINCÍPIOS DA CARTA	11
2.2 DISPOSIÇÕES DA CARTA DE SÃO FRANCISCO.....	13
2.3 HISTÓRICO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES NO CONTEXTO DA ONU	14
3 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS E O PROJETO DA COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL.....	16
3.1 ATO ILÍCITO NO PROJETO DA CDI.....	17
3.2 CONTRAMEDIDAS PREVISTAS NO PROJETO	19
3.3 POSSIBILIDADE DE REPRESÁLIA À INVASÃO RUSSA	22
4 SANÇÕES APLICADAS À RÚSSIA	22
4.1 HISTÓRICO DAS SANÇÕES.....	23
4.2 DIAGNÓSTICO DAS SANÇÕES.....	25
4.2.1 Sanções abrangentes	27
4.2.2 Sanções direcionadas.....	29
4.2.3 Sanções parcialmente direcionadas	30
4.3 MEDIDAS ADOTADAS PELA ONU	31
4.3.1 Poder de veto	32
5 ANÁLISE DAS SANÇÕES ECONÔMICAS APLICADAS NA GUERRA DA UCRÂNIA	34
5.1 CARACTERÍSTICAS DAS SANÇÕES	34
5.1.1 Características dos sancionadores	34
5.1.2 Características dos sancionados	36
5.1.2.1 Setores Sancionados	37

5.1.3	Motivação das sanções	40
5.2	CONFORMIDADE DAS SANÇÕES AO SISTEMA ONU	42
5.2.1	Conformidade das sanções à Carta da ONU	44
5.2.2	Conformidade das sanções às práticas do Conselho de Segurança	46
6.	DECADÊNCIA DO REGIME ATUAL E EXIGÊNCIA DE ADAPTAÇÕES	49
6.1	O REGIME SANCIONATÓRIO ATUAL DEMONSTROU-SE INSUFICIENTE?	49
6.2	AS FRAGILIDADES DO SISTEMA ATUAL	50
6.3	POSSIBILIDADES DE MUDANÇAS	51
7.	CONCLUSÃO.....	53
	REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

O contexto da guerra da Ucrânia despertou forte reação de Estados e Organizações Internacionais como retaliação à invasão russa ao território ucraniano, com destaque a medidas de isolamento e sanções econômicas multifacetárias. As sanções incluíram proibições de importações, congelamento de ativos de oligarcas e instituições financeiras, proibição de depósitos em bancos internacionais e até a mais grave medida de afastamento de instituições bancárias russas do sistema de comunicações financeiras global, o sistema SWIFT.

A partir do teor radical das sanções econômicas impostas, a economia russa sofreu grande queda e o rublo – moeda russa – se deparou com forte inflação, acarretando, portanto, consequências drásticas não apenas aos governantes, mas também aos cidadãos russos. Não obstante, a Rússia, Estado que é membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU), não foi condenada nem responsabilizada pelo órgão internacional pelas suas atitudes bélicas com relação à Ucrânia.

À revelia de uma resposta significativa da organização mundial, os Estados contrários à atuação russa aplicaram sanções econômicas de forma abrangente, visando impactar a economia como um todo e incentivar o governo de Putin a encerrar os ataques. Contudo, as sanções impostas foram coordenadas diretamente entre os governos e blocos econômicos, mesmo antes de serem marcadas sessões na ONU para discutir uma possível responsabilização. Esse cenário marca uma nova atitude de união internacional à margem do órgão mundial, criado para estimular a cooperação pela paz, mas que sofre críticas pelo poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

A partir desse cenário, urge uma dupla análise para esclarecer o papel do Direito Internacional Público sobre o contexto de guerra na Ucrânia: por um lado, uma análise dos limites e cabimento das sanções econômicas aplicadas contra a Rússia, de outro, uma análise da responsabilização internacional da Rússia pela invasão ao território ucraniano. As sanções econômicas, em um plano histórico, sofreram grande evolução com o desenvolvimento da ONU: em um primeiro momento, a Organização adotava um modelo abrangente (*comprehensive*) de sanções econômicas, o que importava em graves danos humanitários aos países sancionados, levando a Organização a adotar um modelo direcionado (*targeted*) de sanções, a fim de atingir mais claramente aqueles responsáveis pelas decisões retaliadas, *i.e.*, os governantes e membros da elite (BIERSTEKER; ECKERT; TOURINHO, 2016). Contudo,

como os países individualmente ou em blocos aplicaram as sanções à Rússia – e não por meio da ONU –, o fizeram sem uma discussão de responsabilidade internacional, suscitando debates sobre a compatibilidade das sanções com a Carta das Nações Unidas e sobre uma crise no atual modelo de responsabilidade internacional dos Estados.

A guerra na Ucrânia representou uma surpresa que tensionou o sistema de cooperação internacional pela paz e instigou países contrários à invasão russa a tomarem medidas céleres e simbolicamente significativas; a fim de evitar um conflito bélico de escala global, o meio de retaliação e persuasão eleito pelos Estados foi de sanções econômicas.

O entendimento sobre aplicação de sanções econômicas tende à conclusão de que elas não devem ser direcionadas à população, mas aos governantes do Estado sancionado. Emerge, portanto, um impasse: sanções mais direcionadas e menos drásticas tendem a apresentar efeitos morosos, enquanto sanções drásticas e abrangentes, apesar de céleres e simbólicas, representam uma ameaça à dignidade humana e tensionam com o direito internacional.

A fim de contribuir com o esclarecimento dessa questão, o presente trabalho pretende estudar o cenário múltiplo de sanções econômicas no contexto da guerra da Ucrânia a fim de interpretar se as sanções econômicas aplicadas respeitam os preceitos de direito internacional e se o comportamento dos Estados representa um marco de ceticismo com relação à atuação da ONU. Em síntese, trata-se de uma análise da adequação do atual modelo de responsabilidade internacional por sanções econômicas aos desafios suscitados pela guerra na Ucrânia.

A pesquisa tem como objetivo geral investigar a aplicação de sanções econômicas no contexto da guerra da Ucrânia à luz da responsabilidade internacional. Como objetivos específicos, a pesquisa pretende: I) identificar as principais sanções econômicas aplicadas à Rússia; II) compreender a lógica das sanções econômicas aplicadas; III) avaliar a aplicação dessas sanções com a prática jurídica da ONU; IV) associar as sanções à estrutura jurídica de responsabilidade internacional dos Estados; e V) elaborar sugestões de harmonização do Direito Internacional aos desafios apresentados pelo contexto da guerra na Ucrânia.

O trabalho lida com uma hipótese principal de que a reação dos países e organizações ocidentais à Rússia representa uma demanda por alteração do modelo vigente até então de sanções econômicas direcionadas. Essa hipótese se justifica pelo caráter abrangente e radical de algumas sanções impostas, como a expulsão do sistema SWIFT, mas com a aplicação também de sanções direcionadas (a relevantes agentes políticos e econômicos). Uma hipótese relacionada é a de que a revelia de uma responsabilização da Rússia pela ONU incentivou um

cenário de aplicação de sanções por conta autônoma de países e blocos econômicos, não de forma unificada e cooperativa pelo órgão mundial, representando um marco de respostas aos desafios enfrentados pelo poder de veto no Conselho de Segurança.

1.1 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico segue três caminhos distintos para sustentar a pesquisa: um aspecto normativo, um aspecto teórico e um aspecto de coleta de dados. O aspecto normativo conta essencialmente com a consulta às previsões da Carta das Nações Unidas, que estipulou o sistema geral de responsabilidade internacional e os princípios para aplicações de sanções no contexto global, com menção especial o capítulo VII e o art.41 da Carta. Ademais, conta com a análise dos projetos de responsabilidade internacional desenvolvidos pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, que visou codificar as normativas de responsabilidade internacional dos Estados (GARCIA, 2004).

No aspecto teórico, a pesquisa pretende analisar obras que analisem a sistemática tanto de responsabilidade internacional quanto de aplicação de sanções econômicas, especialmente considerando a guinada de foco na aplicação de sanções econômicas pela ONU – do modelo abrangente para o modelo direcionado. Essa mudança de perspectiva ocorreu especialmente com as consequências drásticas aplicadas pela ONU contra o Iraque e o Haiti (1991-1994), que levaram a uma reformulação das sanções especialmente por parte de estudiosos do tema (REISMAN; STEVICK, 1998). As sanções passaram a ser, portanto, de tendências a um caráter direcionado, com enfoque na restrição de atuação econômica de líderes do governo e membros da elite, a fim de atingir aqueles capazes de tomar e influenciar mais diretamente decisões políticas, em vez atingir a população como um todo.

Nesse sentido, as sanções econômicas apresentaram um desenvolvimento trifásico no âmbito da ONU: inicialmente com um caráter abrangente, depois com um enfoque individualizado e, por fim, com uma consideração mais humanitária na aplicação das sanções (BRUBAKER; HUVÉ, 2021). Ademais, a compilação de estudos do Consórcio de Sanções Direcionadas (*Targeted Sanctions Consortium*) conclui que as sanções econômicas tendem a ser mais eficientes para alterar uma decisão como uma medida suplementar e de longo prazo, não como uma medida de efeitos imediatos (BIERSTEKER; ECKERT; TOURINHO, 2016). A partir desse sólido alicerce teórico, a pesquisa pretende estar apta a interpretar o novo

contexto de aplicação de sanções econômicas, no cenário de guerra na Ucrânia, considerando que o tema é bastante atual, de tal modo que a literatura sobre o caso não está consolidada.

Para superar essa condição, serão analisadas fontes de dados – como portais de notícias e documentos oficiais – a fim de identificar as sanções que foram aplicadas no contexto em análise. Nesse sentido, será possível adequar os dados coletados com a teoria já consolidada sobre a temática geral da aplicação de sanções econômicas no direito internacional e interpretar as sanções do caso concreto à luz dos princípios normativos estudados. Para tanto, a organização de compilação de dados Reuters Graphics (FUNAKOSHI; LAWSON; DEKA, 2022) é uma rica fonte de dados, pois ilustra as sanções de diversas naturezas aplicadas contra a Rússia no contexto da guerra da Ucrânia.

1.2 METODOLOGIA

A pesquisa a ser desenvolvida é de caráter qualitativo e exploratório, com enfoque em análise bibliográfica e interpretação de dados do caso analisado a partir do suporte teórico. Inicialmente, serão coletados e compilados dados sobre as sanções econômicas imputadas contra a Rússia no contexto da guerra da Ucrânia. Doravante, será feito um levantamento bibliográfico a fim de compreender teoricamente o cenário de sanções econômicas internacionais e de responsabilidade internacional de Estados a partir das normativas da ONU.

A partir disso, será possível interpretar os dados coletados à luz do suporte teórico e normativo, a fim de identificar tendências e discrepâncias entre a previsão abstrata e a aplicação prática de sanções. Por fim, proceder-se-á à interpretação do comportamento dos agentes internacionais e estatais no comportamento de retaliação às atitudes da Rússia à margem da sistemática da ONU.

Para tanto, a pesquisa contará com a análise de dados primários coletados sobre o caso concreto, com bibliografias disponíveis sobre a teoria de responsabilidade internacional e de aplicação de sanções econômicas, a fim de desenvolver uma conclusão lógica e propor uma interpretação sobre o estudo realizado.

Considerando a proximidade cronológica das sanções econômicas e do estudo realizado, os estudos sobre o caso concreto são incipientes. Nesse sentido, muitas informações

foram encontradas em páginas online e veículos de imprensa, nesses casos, buscou-se sempre fonte de dados oficiais dos países sancionadores ou então veículos de imprensa confiáveis.

2 SANÇÕES ECONÔMICAS NO CONTEXTO DA ONU

A Carta das Nações Unidas prevê a aplicação de sanções econômicas como um dos mecanismos à disposição do Conselho de Segurança, a fim de repudiar atos que ameacem ou violem a paz. As sanções impostas pelo Conselho de Segurança podem ser recomendações (não vinculantes), decisões mandatórias (vinculantes a todos os Estados-membros da ONU) ou autorizações (meio-termo). Entende-se que as sanções aplicadas com caráter mandatório prevalecem sobre qualquer disposição contrastante, seja por normas internas, acordo entre países ou tratados, por conta do art. 103 da Carta (ASADA, 2020, p.5).

Para entender melhor o estado da arte de sanções econômicas aplicadas pelo Conselho de Segurança, é necessário analisar o histórico catastrófico de aplicação de sanções abrangentes por parte do órgão, cuja atuação evoluiu para uma aplicação mais direcionada de sanções.

2.1 PRINCÍPIOS DA CARTA

Previamente à análise de dispositivos específicos sobre sanções econômicas no âmbito da Carta, é imprescindível a apresentação de alguns princípios de destaque do diploma internacional, tendo em vista que norteiam a interpretação dos dispositivos que seguem e amoldam o comportamento não apenas dos órgãos da ONU, mas também dos Estados-membros. O primeiro princípio de destaque é a busca pela paz, descrito de modo tão claro na Carta, que se pede a devida vênua para sua réplica a seguir:

Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;

O órgão internacional, que sucedeu a Liga das Nações, foi criado em um contexto de pós Segunda Guerra Mundial, ainda marcado pelas cicatrizes da guerra e dos horrores do holocausto. Desse modo, o princípio primordial da ONU é o da busca pela paz, a partir do qual arquitetou-se um sistema gradual de sanções e represálias a atentados à paz, a fim de coibir atos de terrorismo e violência. Assim, não é possível compreender a importância e o desenho das sanções econômicas na Carta sem relacioná-las com a busca pela paz internacional: as sanções foram vistas como uma medida forte o suficiente para alterar o comportamento de agentes internacionais – nesse sentido, uma medida menos branda do que a solução diplomática –, mas ainda assim uma medida pacífica, sem recorrer à violência (medidas bélicas) para reprimir a violência.

Ademais, são princípios da ONU a cooperação internacional em busca da resolução de problemas internacionais de caráter econômico (art. 1.3) e ser um centro internacional para harmonizar os objetivos comuns (art. 1.4). Nesse sentido, resta claro que a Carta destaca a importância da cooperação econômica a nível internacional e que intrigas desse caráter deveriam ser preferencialmente solucionadas no órgão internacional. Essa interpretação é especialmente derivada do contexto de globalização econômica, considerando que crises nacionais adquirem um poder destrutivo internacional, em um efeito dominó sobre a economia global – essa questão reflete na dependência europeia sobre o gás da Rússia e no cálculo de possíveis efeitos econômicos das sanções sobre a economia global.

Ainda no exame de questões econômicas, a Carta instituiu o ECOSOC (Conselho Econômico e Social) como órgão responsável por lidar com assuntos dessa natureza a nível internacional, a previsão do art. 68 expressa a relação entre os assuntos econômicos e sociais e a proteção de direitos humanos.

Nessa mesma linha de interrelação de fatores socioeconômicos com a defesa de um contexto global humanitário e pacifista, o art. 55 da Carta prevê a cooperação econômica e social a nível internacional, sob a qual se comprometem os signatários da Carta:

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

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e

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

Portanto, as sanções econômicas não podem ser analisadas isoladamente como parâmetros específicos de medidas sancionatórias; em um plano de interpretação sistemática do contexto jurídico internacional, as nações se comprometem, pela Carta da ONU, a promover a cooperação econômica, a buscar soluções comuns e a respeitar tanto a dignidade humana – parâmetros que devem ser levados em conta no momento de aplicação das sanções.

2.2 DISPOSIÇÕES DA CARTA DE SÃO FRANCISCO

As sanções econômicas estão previstas no capítulo VII da Carta de São Francisco (especificamente no art. 41), sob a ótica de resolução pacífica de conflitos, em casos de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Nessa seara, o órgão responsável por determinar as medidas de ruptura de relações econômicas é o Conselho de Segurança da ONU, que pode convidar os países-membros a aderirem a tais medidas.

Art. 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a **interrupção completa ou parcial das relações econômicas**, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas. (grifo nosso)

Ademais, o art. 40 do mesmo diploma prevê a preferência por uma solução negociada, pelo chamamento e mediação dos Estados diretamente intrincados no conflito em questão. Dessa forma, é notório como a sistemática desenvolvida pelo diploma constituinte da ONU para sanções econômicas apresenta as medidas sancionatórias como um meio preferencial de resolução de conflitos, como uma medida alternativa às soluções bélicas (consideradas, assim, de *ultima ratio*).

Entretanto, a Carta não prevê diretamente uma limitação ou condução das sanções econômicas, considerando os impactos que sanções abrangentes têm sobre a população do Estado sancionado. O sopesamento entre aplicação de sanção (caráter punitivo) e adequação das sanções impostas com princípios de Direito Internacional é depreendida dos princípios

enunciados pela Carta, mas não há menção aos meios disponíveis ao Estado sancionado para questionar a proporcionalidade das medidas sancionatórias – torna-se uma discricionariedade do Conselho de Segurança, que exerce um juízo de adequação das medidas sancionatórias, em cotejo às medidas militares. As sanções econômicas, no contexto da ONU, são uma ferramenta política que não estão sujeitas à revisão judicial (CARISCH, RICKARD-MARTIN, 2011, p.23).

Ademais, o sistema ONU prevê a obrigação de aplicação e manutenção das sanções econômicas determinadas, vinculando todos os países-membros a seu cumprimento, conforme prevê o art. 25 da Carta. Desse modo, é possível destacar uma importante característica das sanções econômicas pelo órgão internacional: a unificação de medidas e sua adoção em escala mundial, conferindo intensidade e maior garantia de aplicação das sanções. Nesse ponto, é notório o poder do Conselho de Segurança, que decide sobre o convite a Estados-membros para participarem das sanções, mas os membros estão vinculados às decisões do Conselho, assim, o convite do Conselho é vinculante: “Estados-membros são obrigados a cumprir com sanções, sob o art. 15 da Carta da ONU. Uma vez que as resoluções são adotadas pelo Conselho, espera-se dos Estados que transponham a resolução em leis que permitam sua implementação.” (CARISCH, RICKARD-MARTIN, 2011, p. 5).

2.3 HISTÓRICO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES NO CONTEXTO DA ONU

O sistema de aplicação de sanções econômicas, apesar de nascer como uma medida menos grave que a intervenção militar, apresentou significativos danos colaterais na história de aplicação no contexto ONU. Assim, é importante realizar uma breve apresentação do desenvolvimento histórico da aplicação de sanções nesse contexto, a fim de ressaltar a importância da aplicação de sanções direcionadas.

As sanções abrangentes (*comprehensive sanctions*) eram o modelo inicialmente vigente na atuação internacional, envolvendo a aplicação de medidas econômicas extensas, de tal modo que afetavam diretamente a população do país sancionado. Em alguns casos, as sanções se tornaram tão severas que infringiram normas de direitos humanos, impossibilitando que recursos essenciais à sobrevivência (como alimentos e medicamentos) fossem fornecidos ao país sancionado.

Para ilustrar essa situação, destaca-se alguns casos emblemáticos de países que sofreram pela aplicação de sanções abrangentes. A sanção imposta ao Iraque durou de 1991 a 2003 e a economia nacional ruiu durante o período, com o aumento do câmbio e uma superinflação, ou seja, com um colapso econômico (REISMAN, STEVICK, 1998). Apesar de as sanções permitirem a importação de recursos humanitários, a inflação gerou um significativo aumento de preços dos alimentos, além de causar uma crise sanitária e medicinal.

Outro caso foi o da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro), que sofreu sanções entre 1992 e 1995, que também observou um colapso econômico nacional no período¹, também houve uma grave crise humanitária, com escassez de alimentos, proliferação de doenças e deterioração de condições sanitárias – além de propagação do mercado paralelo (REISMAN, STEVICK, 1998). Um terceiro caso emblemático foi o do Haiti, sancionado entre 1993 e 1994, que foi um caso peculiar, por envolver ameaça de invasão pelos EUA – que foi vista como uma medida mais humanitária. Mesmo no curto período de sanção, a situação econômica tornou-se precária a ponto de o Conselho de Segurança concordar em abrandar as restrições, que foram reimpostas por desobediência do governo haitiano em cumprir o acordo (REISMAN, STEVICK, 1998).

Por conta das graves consequências humanitárias apresentadas nesses casos, muitas críticas foram direcionadas as sanções aplicadas pelo órgão internacional, que paulatinamente ajustou seu *modus operandi* na aplicação de sanções. As mudanças buscaram um maior escrutínio nas sanções, direcionando-as a membros da elite e do governo responsáveis pelos atos repudiados e com o poder de tomarem decisões nacionais, a fim de acatarem às demandas da ONU. Portanto, a segunda fase de aplicação de sanções foi denominada de sanções direcionadas (*targeted sanctions*), que abandonou o modelo anterior de afetar toda a população do país sancionado, visando o cumprimento dos princípios da Carta da ONU (principalmente a observância da dignidade humana).

Targeted sanctions differ more than magnitude or degree, however. Targeted measures are qualitatively different from comprehensive sanctions, which are an ‘all or nothing’ policy instrument which halts all international economic and commercial transactions with a country. In this sense, comprehensive sanctions are not a flexible or agile policy instrument, and are intended to isolate the target completely. By contrast, targeted sanctions can be manipulated in response to target behavior, increasing restrictions or providing encouragement, as deemed necessary. Like comprehensive sanctions, they should be seen as policy instruments that exist within a larger bargaining framework between senders and targets. (BIERSTEKER; ECKERT; TOURINHO, 2016, p.14).

¹ Contudo, há dúvidas se o colapso econômico foi fruto exclusivo das sanções impostas ou se sofreu influência da má administração fiscal herdada pelo país.

As autoras Brubaker e Huvé (2021) ainda apontam para um terceiro momento de aplicação das sanções, para além das sanções direcionadas; é o modelo típico de sanções impostas no séc. XXI, especialmente com caráter de contraterrorismo e sob o escrutínio (demandado) de ações humanitárias. As autoras identificam que países sancionados tendem a receber menos auxílios humanitários, considerando um elevado custo das operações assistenciais. Ademais, as organizações humanitárias que providenciam assistência em territórios considerados terroristas não são vistas com bons olhos.

Destarte, as autoras apontam para três alternativas a sanções econômicas impostas contra grupos terroristas: as exceções para ações humanitárias, que, porém, encontram pouca aplicação na prática – especialmente pela falta de legislação interna; as derrogações *ad hoc*, que possuem um escopo limitado; e a inclusão de linguagem resguardando atividades humanitárias em casos de sanções contraterroristas.

3 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS E O PROJETO DA COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL

A Comissão de Direito Internacional foi um órgão criado pela ONU com o objetivo de desenvolver o Direito Internacional e o codificar, mas sua concepção surgiu já na Liga das Nações (GARCIA, 2004). Dentre os projetos desenvolvidos pela CDI, destaca-se o Projeto de Responsabilidade Internacional, que busca criar um sistema de represália internacional a atos ilícitos cometidos pelos Estados.

A questão da responsabilidade internacional foi discutida desde os primórdios da ONU; em 1962, porém, houve uma mudança de foco para definir as regras gerais sobre responsabilidade internacional dos Estados. O professor Ago era o relator e foram desenvolvidos 35 artigos, que compõem atualmente a Primeira Parte do Projeto (CRAWFORD, 2002). A versão final dos artigos só foi adotada em 2001, com adições (anexos) na resolução 62/61 da Assembleia-geral. No total, foram aprovados 59 artigos, separados em 4 partes: I) (1-27) O ato internacionalmente ilícito do Estado; II) (28-41) Conteúdo da responsabilidade internacional do Estado; III) (42-54) Implementação da responsabilidade internacional do Estado – com destaque a contramedidas (arts. 49 a 54); e IV) (55-59) Cinco provisões gerais finais.

A sistematização de um projeto de responsabilização dos Estados se provou um processo paulatino e gradual, com relutância por parte dos governos. De fato, até hoje o processo de aprovação e vigência do projeto supracitado não está concluído.

Destaca-se que o papel codificador da CDI visa a formalização de normas consuetudinárias e princípios comuns em um conjunto de texto escrito (GARCIA, 2004). Nesse aspecto, o estudo do projeto da CDI não depende da vigência de um diploma legal, pois visa investigar a abrangência da responsabilização internacional dos Estados, especialmente abordando o modo como as sanções econômicas são previstas e as normas e limites para a responsabilização de um Estado.

Por fim, ressalta-se que o projeto não pretende apenas responsabilizar os Estados por questões de tratados (*ex contractu*), mas também responsabilizar os Estados por atos de ameaça (*ex delicto*), considerando que o art. 1º do projeto expressa que todo ato ilícito enseja responsabilidade do Estado, sem restrição ou distinção sobre a natureza do ato ilícito (CRAWFORD, 2002).

A tradução estudada no presente estudo é a de língua inglesa, disponibilizada pela ONU².

3.1 ATO ILÍCITO NO PROJETO DA CDI

O ato ilícito é o objeto primordial do projeto de responsabilização internacional dos Estados, pois é a partir desse conceito que o ordenamento planejado visa aplicar as medidas cabíveis. Para tanto, é mister que o ato ilícito seja caracterizado na legislação proposta, a fim de evitar uma abertura hermenêutica excessiva e uma insegurança jurídica. Nessa lógica, os arts. 2º e 3º do projeto da CDI cunharam uma definição do ato ilícito:

Article 2. Elements of an internationally wrongful act of a State

There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission:

Is attributable to the State under international law; and

Constitutes a breach of an international obligation of the State.

² Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Acesso em 26/04/2022.

Article 3. Characterization of an act of a State as internationally wrongful

The characterization of an act of a State as internationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law.

O diploma em análise é *sui generis*: visa regular a responsabilização de Estados no âmbito internacional, mas não por uma via penal, considerando as dificuldades de judicialização de tensões internacionais. Por outro lado, o diploma tampouco se contenta em matérias típicas do âmbito de direito privado, como questões contratuais e sobre tratados bilaterais entre Estados – tendo em vista que prevê, inclusive, atos ilícitos contra a comunidade internacional como um todo.

É notório como o vocábulo adotado remete a uma ambiguidade sobre o modelo punitivo e restaurativo, com previsão de responsabilização tanto por conduta comitiva quanto omissiva, também considerando previsões sobre atos compostos (no art. 15, por exemplo), ademais, o capítulo V (da Parte I) prevê excludentes de ilicitude, aproximando-se da sistemática penal. Por outro lado, a previsão de ato ilícito se direciona à violação de obrigações, não de normas e a denominação adotada “ato ilícito” se aproxima mais da sistemática civil, não adotando o trinômio tipicidade-antijuridicidade-culpabilidade, além de fazer referência à “responsabilização”, não à punição; por fim, as medidas adotadas visam primordialmente reparar o prejuízo (capítulo II da Parte II) – seguindo um modelo restaurativo.

Essa ambiguidade, porém, é de menor relevância para a análise da responsabilidade internacional e visa demonstrar os desafios que um diploma de tamanha abrangência enfrenta diante da comunidade internacional – principalmente pela relutância dos Estados em aceitarem um poder punitivo internacional. O mais importante corolário dessa breve análise é introduzir um relevante ponto de tensão sobre o projeto da CDI: a investigação sobre a abrangência do diploma, se atinge apenas tratados (pelo termo obrigações) ou se também pode ser evocado em caso de violação de normas cogentes e da Carta da ONU (bem como de diversas convenções).

Em uma análise histórica, nota-se que o termo “crimes internacionais” – no projeto de 1996 – era usado para se referir a violações tão graves que feririam a comunidade internacional como um todo, não apenas os Estados afetados, e foi substituído pelo termo “atos ilícitos”. Essa substituição considerou o peso de categorização de um ato como criminoso, considerando a necessidade de observância do devido processo e de um repúdio generalizado por parte dos

Estados. Nesse sentido, foi elaborado o capítulo III da Parte II (Violações graves de obrigações decorrentes de normas imperativas de Direito Internacional geral).

Article 40. Application of this chapter

This chapter applies to the international responsibility which is entailed by a serious breach by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law.

A breach of such an obligation is serious if it involves a gross or systematic failure by the responsible State to fulfil the obligation.

Article 41. Particular consequences of a serious breach of an obligation under this chapter

States shall cooperate to bring to an end through lawful means any serious breach within the meaning of article 40.

No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 40, nor render aid or assistance in maintaining that situation.

This article is without prejudice to the other consequences referred to in this Part and to such further consequences that a breach to which this chapter applies may entail under international law.

Em conclusão, a responsabilização dos Estados no âmbito do projeto da CDI pode ser evocada em casos de atos que violem normas cogentes e afetem a comunidade internacional como um todo (como previsto nos arts. 33 e 42, b), ademais, “Genocídio, agressão, apartheid, e negação forçada de autodeterminação, por exemplo, são todas genericamente consideradas como proibidas por normas peremptórias do Direito Internacional, constituem atos ilícitos (...)” (CRAWFORD, 2012, P.7). A responsabilidade prevista não se limita a questões de obrigações entre Estados (bilateralmente), sendo direcionada também à violação do Direito Internacional geral.

3.2 CONTRAMEDIDAS PREVISTAS NO PROJETO

O Projeto da CDI não prevê sanções ou contramedidas específicas como represália a atos ilícitos, como faz a Carta da ONU ao indicar a natureza das sanções que podem ser adotadas pelo Conselho de Segurança. No capítulo II da Parte III do Projeto, a previsão das contramedidas é genérica, com limitações com relação à sua finalidade (deve ser para induzir o Estado que cometeu ato ilícito a cumprir suas respectivas obrigações) e com relação à duração

das contramedidas. Ademais, o projeto prevê uma regra de proporcionalidade entre o ato ilícito e a contramedida.

Article 49. Object and limits of countermeasures

An injured State may only take countermeasures against a State which is responsible for an internationally wrongful act in order to induce that State to comply with its obligations under Part Two.

Countermeasures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the State taking the measure towards the responsible State.

Countermeasures shall, as far as possible, be taken in such a way as to permit the resumption of performance of the obligations in question.

Article 50. Obligations not affected by countermeasures

Countermeasures shall not affect:

the obligations to refrain from the threat or use of force as embodied in the Charter of the United Nations;

obligations for the protection of fundamental human rights;

obligations of a humanitarian character prohibiting reprisals;

other obligations under peremptory norms of general international law.

A State taking countermeasures is not relieved from fulfilling its obligations:

under any dispute settlement procedure applicable between it and the responsible State;

to respect the inviolability of diplomatic or consular agents, premises, archives and documents.

Os limites das contramedidas estão mais delineados do que os limites sancionatórios na Carta da ONU, considerando a expressa previsão sobre obrigações que não são afetadas pelas contramedidas – na Carta, os limites são depreendidos a partir de uma interpretação sistemática. Apesar de o projeto não mencionar quais medidas podem ser adotadas como contramedidas, o enquadramento das sanções econômicas como uma das modalidades possíveis é fluido, uma vez que a intenção da contramedida é de modificar um comportamento, mesma finalidade comumente evocada para aplicação de sanções econômicas (ao menos, como intenção expressa). As sanções econômicas também se amoldam às contramedidas por não violarem a obrigação de abster-se da ameaça ou uso da força, e por serem dinâmicas, podendo ser retiradas quando o cumprimento da obrigação for retomado – apesar de seu efeito duradouro –, respeitando o termo apresentado no art. 53.

Desse modo, as sanções adotadas sob o pretexto do projeto devem ser direcionadas, ou pelo menos adotar critérios que visem uma sanção consciente de seus efeitos, respeitando as normas imperativas de Direito Internacional geral e em respeito aos direitos humanos.

Em cotejo com a previsão da Carta de São Francisco, o Projeto confere maior flexibilidade à aplicação de contramedidas, pois podem ser adotadas diretamente pelo Estado afetado (ou um terceiro Estado não afetado), sem necessidade de recorrer ao Conselho de Segurança para tal aplicação. Não obstante, a maior facilidade de aplicação de contramedidas representa também um menor crivo institucional da ONU para prevenir violações de direitos humanos ou abusos; uma contramedida abusiva, assim, poderia ser posteriormente questionada pelo mesmo regime de responsabilidade internacional do Estado que a aplica, levando a um possível curto-circuito no sistema, que poderia ser evitado por uma aplicação mais concentrada das contramedidas. Por outro lado, o Conselho de Segurança não é o único sancionador internacional, uma vez que Estados e blocos econômicos aplicam autonomamente sanções, assim, o Projeto prova seu valor ao regular a adoção de contramedidas pelos entes supracitados, evitando um vácuo normativo.

Um corolário dessa diferença é a participação dos Estados sobre a aplicação da medida: enquanto na sistemática da Carta o Conselho possui a discricionariedade para convidar as partes interessadas a adotarem medida provisórias (conforme o art. 40), na sistemática do Projeto o Estado afetado (arts. 43 e 52) precisa notificar o Estado responsável sobre a aplicação da contramedida e recorrer a ele para que cesse o ato ilícito antes da aplicação da contramedida.

No desenrolar do Projeto da CDI, uma oportunidade de inclusão do instituto de contramedidas coletivas foi discutida, mas no esboço final o art. 54 previu apenas a evocação da responsabilidade internacional pela via transversa, a partir de um Estado não afetado. Nesse sentido, delegou-se ao Direito Internacional doravante a função de regular uma atuação conjunta para evitar graves violações de obrigações coletivas, o que é especialmente importante para o tema das sanções, quando são aplicadas como respostas a ameaças ou rupturas da paz – como no caso da Guerra da Ucrânia.

Such measures have been referred to as “collective countermeasures”, to indicate both cases where some or many States acted in concert and cases where the reacting State asserts a right to enact countermeasures in the public interest as a response to a breach of a multilateral obligation, or where the measures are coordinated by a number of involved States. While the current state of international law on collective countermeasures is limited and embryonic, States do not appear to have renounced all possibility of individual action in case of inaction of international organizations faced

with humanitarian or other crises arising from serious breaches of collective obligations (CRAWFORD, 2012, p.9).

3.3 POSSIBILIDADE DE REPRESÁLIA À INVASÃO RUSSA

Considerando que a responsabilidade internacional por atos ilícitos inclui a possibilidade de represália contra violações a normas gerais que interessam à comunidade internacional como um todo, a invasão russa ao território ucraniano pode ser enquadrada como um ato ilícito. Em verdade, a ONU reconheceu tal invasão como uma violação à integridade territorial e aos princípios da Carta³, considerando o art. 1.4 da Carta.

Desse modo, uma vez configurada a violação a princípios fundamentais do Direito Internacional e a violação a normas da Carta das Nações Unidas, resta claro que a invasão ao território ucraniano representou um ato que viola normas cogentes e afeta a comunidade internacional como um todo.

Como o comportamento praticado pela Rússia preenche os critérios para identificação de atos ilícitos, a resposta sancionatória dos Estados pode ser interpretada, pelas lentes do projeto da CDI, como contramedidas. Ressalta-se que países terceiros, não afetados diretamente pelo ato ilícito, também podem impor contramedidas, considerando o interesse da comunidade internacional à violação territorial.

Por fim, destaca-se que a Rússia não pode recorrer à lei interna para afastar a ilicitude internacional de seus atos, em respeito ao art. 3º do projeto e à Convenção de Viena de 1969 (art. 46). Nesse sentido, o reconhecimento de regiões separatistas como territórios independentes, aprovado pelo Legislativo da Rússia, não pode ser levantado como argumento contrário ao reconhecimento da invasão como um ato ilícito no plano internacional, já que os referendos não foram aceitos pela comunidade internacional.

4 SANÇÕES APLICADAS À RÚSSIA

As sanções aplicadas à Rússia foram autônomas, mas coordenadas. Portanto, apesar de tendências gerais, cada país ou bloco econômico (no caso da União Europeia) aplicou sanções

³ Disponível em: <https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information/#top>. Acesso em 14/01/2023.

em seus próprios termos e abrangência. Assim, o número de sanções é bastante expressivo e sua investigação minuciosa representaria um esforço analítico que ultrapassa as pretensões da presente pesquisa. A pesquisa focou nas principais sanções, que são representativas do *modus operandi* dos países sancionadores e são suficientes para ilustrar argumentos levantados pela análise das sanções.

Assim, para facilitar a compreensão das sanções, uma tabela foi desenvolvida e está apresentada no Anexo 1, apresentando seu número de identificação, a data em que foi aplicada, o país sancionador, o alvo sancionado e alguns destaques, também conta com a motivação, os propósitos, o tipo de sanção e se foi direcionada (categorias que foram determinadas a partir dos referenciais teóricos), por fim, a tabela conta, em alguns casos, com demais observações e citação de um autoridade responsável – além do link de acesso à matéria. A menção das sanções no texto será feita pelo número que identifica a sanção, seguida pela data em que foi aplicada.

Para o desenvolvimento da tabela, duas principais fontes de dados foram consultadas: o gráfico das sanções desenvolvido pela Reuters⁴ e a linha do tempo de medidas adotadas pela União Europeia, publicada no site oficial do bloco⁵.

Reforça-se que o presente trabalho não pretende apresentar de modo exaustivo as sanções aplicadas à Rússia, mas apenas apresentar algumas sanções principais a fim de compreender de modo geral as características das sanções aplicadas.

4.1 HISTÓRICO DAS SANÇÕES

Antes mesmo da efetiva invasão russa ao território ucraniano, algumas sanções foram impostas por conta das tensões crescentes entre os países. Em 22 de fevereiro, a União Europeia aplicou uma sanção como represália ao reconhecimento russo de territórios orientais ucranianos (Luhansk e Donetsk) como regiões independentes. A medida foi direcionada majoritariamente a legisladores russos que votaram a favor do reconhecimento, mas também a instituições financeiras que cooperavam com grupos separatistas na Ucrânia.

⁴ Disponível em: <https://graphics.reuters.com/UKRAINE-CRISIS/SANCTIONS/byvrjenzmve/>. Acesso em: 20/06/2022.

⁵ Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>. Acesso em 10/01/2023.

A sanção mais grave, porém, ocorreu na última semana de fevereiro, quando a União Europeia, em conjunto com os Estados Unidos, Reino Unido, Coreia do Sul e Japão, baniu o acesso da Rússia ao sistema de comunicação de transações internacionais SWIFT⁶, além da proibição de envio de euros e outros ativos à Rússia.

A sanção 5 – 28/02/2022 foi significativa, pois foi imposta pela União Europeia, Estados Unidos, Canadá e Japão e atacou, por um lado, grandes empresas e membros da elite (econômica e política) russa, atingindo setores como o de óleo, gás e o financeiro. As sanções incluíram banimento de viagens aos indivíduos e congelamento de ativos. Nessa mesma onda de sanções, o Reino Unido, em conjunto com países europeus e os EUA (6 – 28/02/2022), anunciou que cortaria relações com instituições financeiras russas, banindo transações com o Banco Central da Rússia. A medida pretendia causar grande impacto, considerando que Londres é o principal centro global de transações internacionais.

Posteriormente, no começo de março, a Suíça anunciou que adotaria as medidas de exclusão da Rússia do sistema SWIFT e que baniria transações com o banco central russo, além de congelar ativos do país. No dia 8 de março, os EUA anunciaram o banimento de importação de gás e outras fontes de energia da Rússia e o Reino Unido anunciou o fim de importações de óleo e a intenção de diminuir (até encerrar) a importação de gás e outras fontes de energia.

As sanções se intensificaram em 11 de março (16 – 11/03/2022), quando países do G7 anunciaram uma série de medidas sancionatórias contra a Rússia, que incluíram o banimento de importação de aço e ferro por parte da Europa (que também atacou criptoativos), o banimento de bens de luxo, visando a mudança do status da Rússia como um país “mais favorecido” ao comércio. Além disso, os EUA anunciaram sanções contra oligarcas russos (especialmente Vekselberg), o Canadá sancionou o bilionário russo Abramovich (a União Europeia congelou seus ativos no dia 14) e o Reino Unido teve como alvo legisladores russos favoráveis a grupos separatistas. Ademais, o Reino Unido expandiu suas sanções no dia 15, adicionando 350 novas medidas, com sanções que atingiram membros da elite econômica como Andrey Melnichenko, Pyotr Aven e Sergei Shoigu. Em 24 de março, os Estados Unidos ampliaram as sanções, incluindo alvos como membros do corpo legislativo Duma e contra companhias de defesa.

⁶ A medida foi publicada na Regulamentação do Conselho (UE) 2022/345, de 01/03/2022 e incluiu o banimento aos bancos: Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, VNESCHECONOMBANK (VEB) e CTB BANK, além do Russian Direct Investment Fund.

Doravante, as sanções foram se expandindo, com a suspensão de trocas de informações com as autoridades fiscais russas, pelos Estados Unidos, visando diminuir o financiamento da guerra (em 5 de abril). Bancos russos também sofreram maiores restrições, especialmente o Sberbank – que teve seus ativos congelados pelo Reino Unido (em 6 de abril) e o chefe executivo do banco sofreu sanções dos EUA. A sanção britânica também incluiu oligarcas russos – de setores como o de fertilizante e o de petróleo – e o banimento completo de importações de carvão da Rússia.

Uma sanção que merece destaque é a 36 – 21/04/2022, que atacou generais russos, em represália a comportamentos considerados atroztes durante a guerra. Uma das últimas sanções⁷ anunciadas foi o embargo de importações de petróleo russo por parte da União Europeia, com exceções à Hungria, Eslováquia e República Checa.

4.2 DIAGNÓSTICO DAS SANÇÕES

Com o intento de aperfeiçoar e aprofundar a compreensão das sanções econômicas aplicadas no contexto da Guerra da Ucrânia, uma classificação faz-se necessária e torna mais didática a apresentação das sanções. A partir da obra do Consórcio de Sanções Direcionadas, a classificação das sanções pode se desenvolver sob os critérios de abrangência (sanções direcionadas e sanções abrangentes) e do propósito pretendido (coerção, constrangimento ou sinalização). Ademais, as sanções direcionadas podem ser subdividas a partir da sua natureza: sanções individuais ou de instituições – proibição de viagem, congelamento de ativos ou congelamento de ativos e de transferências; sanções diplomáticas – revisão da política de concessão de vistos, limitação da viagem de diplomatas, limitação da representação diplomática, limitação do número de agentes da diplomacia; embargos bélicos; sanções de commodities – diamantes, petróleo, madeira, bens de luxo, carvão e outros; sanções de transporte; sanções a setores econômicos importantes – embargo à importação e exportação de armamentos, banimento de aviação, restrição à proliferação de bens sensível, sanção sobre remessas e envios internacionais, e sanção sobre equipamento de serviço de petróleo; sanções

⁷ <https://www.reuters.com/world/europe/best-we-could-get-eu-bows-hungarian-demands-agree-russian-oil-ban-2022-05-31/>
(23/06/2022)

financeiras – proibição de investimentos, taxa de diáspora, congelamento de ativos do Banco Central, sanção sobre serviços financeiros e sanção sobre fundos soberanos.

De acordo com o referido texto (BIERSTEKER; TOURINHO, 2016, p.27), as sanções apresentam um grau de abrangência, sendo que o espectro de abrangência (de tipo de sanção mais direcionada à mais abrangente) se organiza da seguinte forma: sanção individual ou institucional, sanções diplomáticas, embargos bélicos ou a bens relacionados à proliferação de violência, sanções de commodities (exceto petróleo) – que afetam desproporcionalmente regiões – sanções de transporte, e sanções a setores econômicos cruciais (como o setor petrolífero e o setor financeiro).

Os propósitos não determinam propriamente se uma sanção é direcionada ou abrangente, mas auxiliam na análise de legitimidade da sanção aplicada: se o resultado alcançado não resguarda uma clara relação de conexão com o propósito pretendido, ou se este não é claro no momento de aplicação da sanção, mais questionável é a imposição de tal medida. O propósito de coerção é aquele que visa alterar o comportamento do alvo, já o constrangimento é quando tenta-se reduzir o sucesso do alvo em alcançar seus objetivos; a sinalização, por fim, ocorre quando o sancionador pretende emitir um sinal, informar o alvo sobre a posição do sancionador com relação a um comportamento daquele.

Essa tripartição foi traçada pelo Consórcio sobre Sanções Direcionadas, com a classificação por “propósitos”, a partir da teoria do poder (BIERSTEKER; TOURINHO, 2016)⁸. Destaca-se que as sanções podem ser aplicadas buscando mais de um propósito e que o propósito de constrangimento ocorre quando já não há perspectiva de mudança de comportamento do alvo. Desse modo, tratar das sanções a partir de seus propósitos significa interpretar não quais eram os objetivos políticos, mas quais eram os resultados esperados pela aplicação das sanções, ademais, esse modelo adotado pelo CSD adequa-se a uma realidade de sanções complexas e dinâmicas.

A respeito dos objetivos políticos das sanções, a classificação costuma apresentar algumas categorias mais importantes: proibição de guerra ou conflito armado (cessar hostilidades, reforçar a paz, apoiar a construção da paz, negociar acordo de paz), contraterrorismo, mudança institucional no governo, não proliferação, aperfeiçoamento da

⁸ Os autores se afastam de uma noção de “objetivos/finalidades” e migram para a classificação de acordo com propósitos a fim de evitar erros comuns no cálculo da taxa de sucesso e eficiência de sanções econômicas. Assim, distingue-se qual é o resultado esperado pela aplicação das sanções e qual foi o objetivo político pretendido pela adoção da sanção.

governança, responsabilidade de proteção, apoio a processos judiciais, direitos humanos, arranjos de autoridade regional ou autoridade do CSNU. Entretanto, essa classificação não é de grande relevância para este trabalho, uma vez que tende a direcionar a uma deturpada interpretação sobre a eficiência das sanções e vez que a maioria das sanções aplicadas no contexto da Guerra na Ucrânia dizem respeito à mesma categoria (reação contra guerra e proteção a direitos humanos).

Todas essas classificações, porém, são auxiliares, pois visam sustentar a análise mais abrangente das sanções em suas categorias de sanções direcionadas ou abrangentes – focos do presente estudo.

4.2.1 Sanções abrangentes

A grande diferença entre sanções abrangentes e direcionadas é que estas são medidas discriminatórias, ou seja, elas são direcionadas a agentes ou entidades específicas, em vez de serem aplicadas a toda uma população (BIERSTEKER; TOURINHO, 2016, p.13). A principal importância da discriminação na aplicação das sanções é para mitigar e evitar os danos colaterais resultantes dessas medidas, especialmente em consideração ao histórico de aplicação de sanções econômicas por parte da ONU (vide 2.3 HISTÓRICO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES NO CONTEXTO DA ONU). Nessa seara, o órgão internacional já alterou seu *modus operandi* em busca de uma aplicação exclusivamente direcionada de sanções econômicas, não obstante, isso não significa uma obediência automática e irrestrita dos países-membros ao mesmo modelo de aplicação de sanções, no caso de imposições individuais ou regionais (fora do contexto da ONU).

A fim de denunciar os danos colaterais cometidos por sanções abrangentes, Reisman e Stevick (1998, p. 128) propõem os critérios de necessidade e proporcionalidade, sendo que a necessidade é auferida de modo comparativo, em cotejo com diversas estratégias de sanção alternativas:

he principle of proportionality under international law caps the quanta of damage that the necessity inquiry suggests. Therefore, even if necessary, a sanctions programme cannot exceed the somewhat broadly construed bounds of proportionality. Collateral damage, as part of general damage, must also be proportional. The referential point of evaluation for proportionality under the law of armed conflict is the immediate or prospective consequences of the act that triggered the contingency. This inquiry into

proportionality must also necessarily be prospective (REISMAN; STEVICK, 1998, p.131).

Os autores ainda defendem que se deve buscar a máxima discriminação entre combatentes e não combatentes, ou entre aqueles cidadãos que estão envolvidos com o conflito armado e os que não estão, a fim de evitar danos colaterais e alcançar uma maior efetividade das sanções – afinal, quanto mais as sanções atingirem pessoas com poder de decisão, mais eficientes elas tendem a ser.

As sanções abrangentes, portanto, são identificadas pelo seu maior dano colateral, uma vez que falha em discriminar alvos críticos para os fins pretendidos, sendo, portanto, um modelo de sanção menos eficiente. Nesse sentido, as principais sanções abrangentes são aquelas que diretamente afetam toda a população, por meio de embargos generalizados (como sobre importações e exportações, que isolam o país do comércio global) ou sanções a setores fundamentais da economia. Tais sanções a setores essenciais podem, inclusive, representar um atentado contra a dignidade da pessoa humana, quando restringe a disponibilidade de alimentos e remédios (entre outros recursos fundamentais) para determinada população.

Destaca-se, ainda, como uma importante sanção abrangente – e bastante aplicada – as sanções ao setor financeiro, considerando que, por um lado, os dirigentes e sócios de instituições financeiras possuem um grande poder aquisitivo e representam a elite, muitas vezes com poder de influenciar decisões políticas; por outro lado, porém, os serviços financeiros são fundamentais para azeitar a economia cotidiana, possibilitando que a população possa receber salários e empréstimos, sacar dinheiro e fazer transferências. Nesse aspecto, nota-se que as sanções a setores financeiros tendem a ter uma alta carga de danos colaterais, ainda quando são teoricamente direcionadas, *i.e.*, quando são impostas para atingir indivíduos específicos, mas acabam por prejudicar todo o sistema financeiro.

As sanções também podem atingir setores importantes (notoriamente commodities), mas que não representam uma influência tão direta sobre o cotidiano, seus efeitos são mais latentes. São exemplos as sanções que atingem setores importantes de uma economia nacional, a fim de desacelerar o PIB, estimulando, assim, o desemprego e o aumento de gastos públicos – o que prejudica a economia a mais longo prazo. Em tese, impor sanções a setores-chave levaria a uma maior motivação dos dirigentes nacionais para alterarem seu comportamento e a se comprometerem com o que foi pretendido pelo sancionador.

No caso da guerra da Ucrânia, o exemplo mais notório de sanção de caráter abrangente foi o banimento da Rússia do sistema internacional de transações financeiras SWIFT, pois afetou de modo geral todo o sistema financeiro russo. Desse modo, até cidadãos russos não relacionados com a decisões sobre a guerra sofreram as consequências da sanção, por terem maior dificuldade de acessar serviços bancários. Ademais, o banimento representou um processo de enxugamento de moedas externas na Rússia, afetando o câmbio e o valor do rublo, consequentemente, afetando sua disponibilidade no mercado interno.

Do mesmo modo, identifica-se sanções abrangentes direcionadas ao isolamento do sistema financeiro russo, em especial sanções sobre o Banco Central da Rússia (6 – 28/02/2022), dirimindo seu poder de atuação sobre a economia nacional.

4.2.2 Sanções direcionadas

As sanções direcionadas, portanto, são aquelas individuais ou a determinados entes, com a ressalva feita anteriormente de que, ainda que uma sanção atinja apenas uma empresa, pode ser considerada como abrangente, a depender do seu potencial efeito cascata sobre toda a população. Não obstante, as sanções individuais não necessariamente dizem respeito a restrições ou punições econômicas, elas também podem ter caráter de restrição de liberdade de locomoção (impedir uma pessoa de transitar para determinado país ou revogação de seu visto).

As sanções direcionadas também são aquelas que atingem setores específicos, mas sem a finalidade de produzir grandes efeitos sobre a economia nacional. Tais sanções são especialmente presentes quando o propósito é de constrangimento, com a imposição de embargos a material bélico, por exemplo, a fim de evitar o desenvolvimento militar do país sancionado, restringindo, assim, os efeitos do conflito armado.

As sanções individuais visam alvos críticos para a determinação de decisões políticas de uma região, notoriamente quando há grupos oligarcas e elites políticas que possuem maior concentração de poder – como foi observado no estudo realizado sobre as sanções na Rússia. Nesse contexto, quanto menos a população em geral participa do processo decisório de um país, mais fácil é o processo de identificar indivíduos responsáveis pela tomada de decisão. Portanto, as sanções direcionadas se demonstram imensamente mais complexas de serem desenhadas do que sanções abrangentes – que são imposições genéricas –, pois demandam uma compreensão

mais profunda sobre as dinâmicas de poder e o funcionamento econômico do país sancionado (BIERSTEKER; TOURINHO, 2016, p.15),

Nota-se, também, que o tipo de sanção aplicada depende diretamente do sistema político do país sancionado, tendo em vista que o objetivo das sanções impostas é de alterar um comportamento governamental – no caso em análise, uma guerra. Nesse processo, é crucial identificar a dinâmica de participação popular na tomada de decisões: em países mais democráticos, a eficiência de sanções abrangentes é maior, pois quanto mais os cidadãos em geral sofrem com os efeitos das sanções, mais irão pressionar – em tese – as autoridades competentes para reverter a decisão. Por outro lado, em governos mais autocratas a população não tem tanto poder de participação, logo, as sanções que atingem a população são especialmente ineficientes, por não serem capazes de pressionar os líderes políticos. Assim, recomenda-se a adoção de sanções direcionadas, a fim de identificar e sancionar os indivíduos que possuem maior influência na tomada de decisões governamental.

The political structure of the target may then be an important consideration. More collateral damage may be permitted when the target is democratic, for more adults may be deemed to support and be implicated in the comportment that is the target of international condemnation and sanction. Far less collateral damage may be permissible when the target state is a dictatorship in which the population has no meaningful say in decisions (REISMAN; STEVICK, 1998, p.132).

De outro modo, em sistemas democráticos o quadro de pessoas responsáveis pelas decisões políticas é maior se comparado a sistemas autocráticos. Portanto, as sanções direcionadas incluem um volume maior de alvos, o que gera uma abertura para maiores danos colaterais sobre a sanção.

4.2.3 Sanções parcialmente direcionadas

A caracterização de sanções como abrangentes e direcionadas representa os pontos extremos de um *continuum*, as sanções são normalmente uma combinação de efeitos abrangentes e direcionados. Contudo, merece especial destaque as sanções que se apresentam como direcionadas, atacando determinados indivíduos ou empresas, mas que acabam por possuir consequências relevantes à população como um todo – denominadas de sanções parcialmente direcionadas.

No caso das sanções aplicadas contra a Rússia, as sanções parcialmente direcionadas foram muito comuns, tendo em vista a existência de indivíduos considerados oligarcas que, apesar de serem de fácil identificação, são de difícil discriminação, já que possuem empresas importantes à economia nacional, de tal modo que seria difícil aplicar sanções contra esses indivíduos sem causar sérios efeitos colaterais à população em geral, notoriamente em casos de indivíduos relacionados ao setor bancário.

4.3 MEDIDAS ADOTADAS PELA ONU

Desde o início da guerra, diversas preocupações humanitárias emergiram pelo cenário de conflito, incluindo preocupações sobre direitos das mulheres, considerando acusações de violência sexual por parte de tropas russas; crimes de guerra, como ataques direcionados a civis e julgamentos exibicionistas, sem o devido processo; crise humanitária de refugiado, com milhões de ucranianos fugindo do país em guerra; escalada do processo armamentista dos países envolvidos no conflito; entre outras preocupações humanitárias.

Não obstante o cenário grave de violação à paz e de agudas acusações de violações de direitos humanos, a ONU não logrou sucesso em aprovar um pacote de medidas sancionatórias, como fez em outros casos de conflitos armados. Grande parte da responsabilidade sobre essa falta de êxito recai sobre o poder de veto da Rússia, como membro permanente do Conselho de Segurança.

Contudo, a organização internacional apresentou um exercício vívido e ativo de suas atribuições, investigando acusações de violação a direitos humanos, administrando a distribuição de populações refugiadas, apurando ilegalidades na atuação do país agressor, condenando a invasão, suplicando pela retirada das tropas e, especialmente, organizando reuniões diplomáticas com a finalidade de resolução do conflito.

Nota-se como, com a revelia de uma atuação sancionatória da ONU, os países aplicaram sanções individuais e em conjunto contra o país agressor. Com isso, perde-se o elemento de coesão global e de fiscalização da proporcionalidade na aplicação das sanções, como ocorre quando o órgão internacional coordena a aplicação das sanções. Desse modo, a aplicação de sanções pela ONU, em detrimento de sanções aplicadas autonomamente pelos países, representa não só uma força integrativa para os sancionadores, como também uma segurança jurídica aos sancionados.

Desde a fase inicial da guerra, a ONU instaurou um comitê de crise para acompanhar a situação na Ucrânia e a Corte Internacional de Justiça (CIJ) abriu investigações para apurar possíveis crimes contra a humanidade decorrentes da guerra⁹. A questão da guerra foi referida como possível violadora de direitos humanos por 43 Estados-membros do Estatuto de Roma e, então, foi possível a abertura de uma investigação pela CIJ, em 2 de março de 2022.

4.3.1 Poder de veto

O direito ao veto, concedido aos membros permanentes do Conselho de Segurança pelo art. 27/CNU, foi um instrumento político-diplomático encontrado pelos “Quatro Poderes” ao fim da 2ª Guerra Mundial para encontrar uma estabilidade institucional em um órgão internacional (FASSBENDER, 1998). Nesse sentido, o direito ao voto está enraizado e sua justificativa se entrelaça com a própria criação da ONU. Contudo, sua previsão se perpetrou ao período contemporâneo, em que o cenário geopolítico é diferente, logo, o poder de veto gera complicações sobre a aprovação de medidas sancionatórias pela ONU, além de questionamentos sobre o princípio da isonomia, por outro lado, a consonância dos membros permanentes confere maior eficácia e força à medida adotada (MAZZUOLI; OLIVEIRA, 2011, p.626).

Como a decisão sobre a aplicação de sanções econômicas pela ONU é de competência do Conselho de Segurança, o veto se torna um instrumento a ser observado e, em casos de sanções a serem impostas sobre membros permanentes do Conselho – como no caso da Rússia –, o veto se torna uma verdadeira trava.

No caso em apreço, o veto se mostrou uma preocupação de tal dimensão que levou a ONU a alterar seu processo sobre o uso do veto: em 25 de fevereiro de 2022¹⁰, um projeto foi posto a votação pelo Conselho de Segurança para condenar a invasão da Rússia sobre o território ucraniano, mas foi vetado pela Rússia, com abstenção da China, Índia e Emirados Árabes Unidos. A partir desse veto, em abril de 2022¹¹, a ONU adotou por consenso um novo

⁹ Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qa-situation-ukraine-i-have-decided-proceed-opening>. Acesso em 11/01/2023.

¹⁰ Documento S/PV.8979, do Conselho de Segurança, datado de 25 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/269/25/PDF/N2226925.pdf?OpenElement>. Acesso em 11/01/2023.

¹¹ Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2022/04/1116982>. Acesso em: 11/01/2023.

procedimento em que o uso do veto automaticamente levaria à convocação de uma reunião da Assembleia Geral para discutir o veto.

No dia 30 de setembro de 2022, um novo projeto foi votado no Conselho de Segurança, prevendo a condenação da Rússia pela anexação de territórios ucranianos. Novamente, a Rússia exerceu seu poder de veto, convocando a Assembleia Geral para discuti-lo. O resultado da votação pela Assembleia Geral foi de aprovação – por 143 votos a favor, 5 contra (Bielorrússia, Coreia do Norte, Nicarágua, Rússia e Síria) e 35 abstenções – de uma resolução para não reconhecer os referendos promovidos pela Rússia em reconhecimento das regiões separatistas (Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia) como territórios independentes. Portanto, a Resolução ES-11/3, supracitada, reconheceu que os referendos promovidos pela Rússia não são válidos sob a luz do Direito Internacional.

Essa resolução foi proferida, em um contexto maior, pela décima primeira sessão especial de emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas¹², que também repudiou a invasão do território ucraniano e pediu a retirada de tropas russas (em 2 de março, pela Resolução ES-11/1); pediu pela proteção de civis em meio ao conflito armado (23 e 24 de março, Resolução ES-11/2); e suspendeu a participação da Rússia no Conselho de Direitos Humanos da ONU (7 de abril, Resolução ES-11/3). Mais recentemente, em 14 de novembro de 2022, Estados-membros editaram um projeto de resolução (A/ES-11/L.6) reconhecendo a necessidade de responsabilizar a Rússia pelos danos causados contra a Ucrânia e pela instauração de mecanismos de reparação, além da retomada da atividade da sessão especial. Entretanto, o projeto ainda não foi convertido em resolução.

Nota-se, portanto, que apesar de muita atividade da ONU e da Assembleia Geral em reação à invasão da Ucrânia, não houve uma medida sancionatória concentrada e coordenada pela ONU – as resoluções focaram mais em condenar a invasão e os referendos, além de assegurar o cumprimento dos direitos humanos.

Considerando esse cenário de revelia do órgão internacional, os Estados-membros não aguardaram uma resposta unificada e decidiram implementar sanções de modo autônomo, mas não completamente cacofônico. Observa-se, desse modo, uma perda de oportunidade para a adoção de mecanismos sancionatórios por parte da ONU, que adquiriu vasta experiência no

¹² Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency11th.shtml>. Acesso em: 11/01/2023.

assunto e seria um importante coordenador internacional para responder um grande conflito internacional de maneira conjunta e sinfônica.

5 ANÁLISE DAS SANÇÕES ECONÔMICAS APLICADAS NA GUERRA DA UCRÂNIA

Ante o exposto, nota-se que as sanções aplicadas no caso em apreço foram de iniciativa própria dos Estados e, especialmente no caso da União Europeia, de blocos econômicos, mas sem uma resposta sancionatória uníssona da ONU.

Essa conclusão prévia demonstra indícios de que o órgão internacional apresenta graves dificuldades de responder a conflitos que envolvam membros permanentes do Conselho de Segurança. Isso porque, ainda que futuramente a ONU, por iniciativa da Assembleia Geral, venha a adotar medidas sancionatórias contra a Rússia, essa resposta seria demasiadamente tardia para buscar um efeito de constrangimento, tendendo a ser uma resposta meramente punitiva. Destaca-se, ainda, que a tempestividade é um fator essencial a ser considerado na imposição de sanções.

5.1 CARACTERÍSTICAS DAS SANÇÕES

As sanções foram organizadas em uma tabela (Anexo 1), para facilitar a citação e compreensão cronológica das medidas adotadas. A fim de estudar as sanções, a análise destrincha os países sancionadores, os alvos das sanções – tanto os países sancionados quanto os indivíduos e instituições –, as finalidades e motivações que levaram à adoção das sanções e, por fim, uma síntese das características próprias das sanções adotadas no contexto da Guerra na Ucrânia.

5.1.1 Características dos sancionadores

Como demonstrado anteriormente, as sanções não foram adotadas em um contexto unificado das Nações Unidas, mas de modo autônomo por parte dos países interessados.

Inicialmente, a União Europeia tomou a iniciativa de responder a movimentos militares russos na proximidade da fronteira ucraniana, antes ainda da invasão em si.

Apesar de serem atuações autônomas, as medidas – notoriamente no início – foram conjuntas e aplicadas sincronicamente por diversos países (especialmente membros do G7), como na sanção 4-27/02/2022, em que a Coreia do Sul, os Estados Unidos, o Japão, o Reino Unido e a União Europeia anunciaram sanções contra o sistema bancário russo. Isso demonstra a importância de uma atuação internacional conjunta para responder casos graves de violações de normas de Direito Internacional, assim, a coordenação de sanções por parte de países relevantes no cenário internacional foi uma solução encontrada para compatibilizar uma resposta conjunta com uma celeridade maior. Desse modo, os países se esquivaram da morosidade de um processo sancionatório pelo sistema da ONU, o que seria especialmente complicado pela presença da Rússia como membro permanente do CSONU.

A força da influência de países sancionadores pode ser indicada pelo fato de a Suíça ter saído de sua histórica posição de neutralidade e se juntado aos países sancionadores, sendo um importante agente financeiro internacional à Rússia – em 2020, \$ 11.33 bilhões de dólares advindos da Rússia estavam alocados na Suíça (SHIELDS; KOLTROWITZ, 2022, s/p). A neutralidade financeira internacional da Suíça apenas abria exceções a sanções determinadas pelo Conselho de Segurança da ONU, o que ilustra a força desse órgão para a atividade sancionatória. Por outro lado, a pressão dos países do G7 para a imposição global de sanções alterou a neutralidade histórica da Suíça.

A União Europeia teve um papel de liderança na aplicação global de sanções contra a Rússia, aplicando, no total, nove ondas de sanções¹³ – que inspiraram sanções por outros países. A UE já aplicava sanções econômicas contra a Rússia desde 2014, por conta da anexação da Crimeia, mas elas foram intensificadas em 2022, pela invasão do território ucraniano. Pela sua proximidade territorial e dependência da importação de gás russo, os países europeus assumiram um risco ao aplicar e intensificar sanções contra a Rússia, além de serem grandes parceiros comerciais, a União Europeia era a maior investidora internacional da Rússia, em termos de investimentos diretos (GIRARDONE, 2022, p. 1683).

¹³ As nove ondas de sanções estão listadas no site oficial da União Europeia, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>. Acesso em 11/01/2023.

A primeira onda de sanções ocorreu no dia 23 de fevereiro de 2022, por conta do reconhecimento de Donetsk e Luhansk como territórios independentes, por parte da Rússia – o primeiro pacote de sanções (1-23/02/2022) já incluía sanções individuais contra membros da Duma (representantes políticos) e outros alvos. O segundo pacote foi adotado como reação à invasão do território ucraniano e foi aplicado em conjunto com países do G7, demonstrando a posição frontal da UE na adoção de sanções.

A UE inclusive previu a violação de sanções impostas pelo bloco como um crime sob sua jurisdição¹⁴, o que demonstra o ímpeto do bloco econômico em reforçar sanções, em conjunto com medidas de aperto das sanções, como os pacotes sétimo (43 – 21/07/2022) e oitavo (45 – 06/10/2022).

Além de sanções aplicadas por países e por blocos econômicos, muitas empresas aplicaram medidas consideradas sancionatórias sobre a Rússia¹⁵, sendo a maioria dessas medidas relacionadas à retirada de suas marcas do país. Apesar de companhias e órgãos internacionais não terem um poder governamental como países, são elementos importantes em um cenário globalizado e contribuem para a pressão econômica sobre a Rússia, alterando diretamente o cotidiano de consumo dos cidadãos russos.

5.1.2 Características dos sancionados

Os alvos das sanções impostas no contexto em estudo foram bastante diversificados, em um espectro que abarcou desde indivíduos relacionados à estrutura de poder russa até importantes setores da economia russa, incluindo o Banco Central do país. Além de alvos russos, algumas sanções foram direcionadas a indivíduos e instituições da Bielorrússia, país que demonstrou forte apoio à Rússia durante a invasão e a guerra.

É notório como a aplicação de sanções individuais foram se tornando cada vez mais abrangentes à medida que o cenário conflituoso se perpetuava, de tal modo que ao final indivíduos cada vez mais distantes da estrutura de tomada de decisões do governo russo foram sancionadas. Inicialmente, porém, as sanções se direcionaram a indivíduos com uma influência

¹⁴ Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/28/sanctions-council-adds-the-violation-of-restrictive-measures-to-the-list-of-eu-crimes/>. Acesso em 11/01/2022.

¹⁵ Para mais informações: <https://www.reuters.com/graphics/UKRAINE-CRISIS/SANCTIONS/byvrjenzmve/>. Acesso em 11/01/2023.

de decisão mais direta, como o Presidente Putin e o Ministro das Relações Exteriores Sergey Lavrov, assim como os membros da Duma Federal, que é uma das casas parlamentares da Assembleia Federal da Rússia – a casa maior é o Conselho da Federação. As sanções que incluíram como alvo membros da Duma foram a 16 – 11/03/2022, a 24 – 15/03/2022 e a 29 – 24/03/2022, especialmente por conta do reconhecimento da validade do referendo feito em regiões separatista, que as reconhecia como territórios independentes.

Além de parlamentares, as sanções incluíram ministros de Estado, como Sergei Shoigu, Ministro da Defesa (23 – 15/03/2022) e oligarcas, especialmente aqueles de setores importantes da economia, como o de minério (25 – 18/03/2022), o de química (23 – 15/03/2022) e o setor bancário (24 – 15/03/2022). Além de pessoas influentes, também foram alvos de sanções seus familiares, como os familiares de Vekselberg (porta-voz de Putin) – sanção 16 – 11/03/2022, além da própria família do Presidente Putin (32 – 06/04/2022).

5.1.2.1 Setores Sancionados

Os setores sancionados foram diversos, mas uma alta concentração do poder sancionatório se voltou ao setor financeiro, considerando que é uma área estruturante, que permite e coordena o fluxo de dinheiro para os demais setores.

Entre os bancos sancionados destaca-se o Sberbank (alvo das sanções 31 – 06/04/2022; 32 – 06/04/2022; e 43 – 21/07/2022), que detinha um terço de todos os ativos bancários russos, e o Alfabank, (alvo na sanção 32 – 06/04/2022), a quarta maior instituição financeira do país (BOSE; SPETALNICK; ALPER, 2022, s/p). Outra importante instituição financeira atingida foi o Banco Central da Rússia (sanção 5 – 28/02/2022; e 10 – 04/03/2022), a natureza dessas sanções foi de congelar ativos e proibir transações com o Banco Central, promovendo uma tática de isolamento econômico do sistema financeiro russo.

Essa tática de isolamento e desintegração da Rússia ao sistema financeiro global foi simbolizada pela expulsão do país do sistema financeiro integrado SWIFT, uma medida sem precedentes em termos da dimensão do banimento e de sua significância geopolítica. A estratégia de isolamento do sistema financeiro russo também visou impedir que as sanções fossem esquivadas ou absorvidas por táticas financeiras como o estoque internacional de ativos e a liquidação do ouro (como na sanção 41 – 26/06/2022), causando instabilidade no câmbio

do país e cortando alternativas que poderiam dirimir o efeito das sanções (GIRARDONE, 2022, p.1685).

Em um contexto interno do sistema bancário russo, o Banco Central buscou um processo de concentração de mercado, que levou ao protagonismo de duas instituições financeiras estatais: o Sberbank e o VTB, que juntas dominavam mais de 50% do setor (GIRARDONE, 2022, p. 1686). No entanto, ambas foram alvo de sanções e foram banidas do sistema SWIFT e, como muitos bancos internacionais se retiraram do país, o processo de concentração do setor bancário se intensificou ainda mais a partir da imposição de sanções.

Contudo, o banimento do sistema SWIFT, somente, não é suficiente para impedir transações bancárias internacionais, mas apenas as torna mais complicadas e lentas; para isolar a Rússia foi necessário que os bancos internacionais aplicassem também sanções de proibição de transação e congelamento de ativos. Outra preocupação com a aplicação da sanção referente ao sistema SWIFT foi de desmantelamento do sistema, já que a Rússia se integraria mais ao sistema de transações chinês.

No ramo de mineração, sanções foram impostas sobre o ferro (16 – 11/03/2022), o carvão (23 – 15/03/2022), alumínio (25 – 18/03/2022 e 26 – 21/03/2022), além de sanções sobre investimentos ligados ao setor de mineração (46 – 16/12/2022). Dentre esses, destaca-se o setor de ferro e aço, pois a Rússia estava entre os cinco maiores exportadores desses recursos em 2021, ano em que exportou o equivalente a mais de US\$ 23 bilhões¹⁶. Por outro lado, o ferro e o aço também são importantes recursos para a indústria bélica, o que tornou o setor um importante alvo dos sancionadores.

O setor de energia, especialmente o setor petrolífero, representou uma hesitação dos sancionadores em aplicar medidas restritivas de importação, considerando a importância do setor para a economia europeia: em 2022, o país era responsável por 40% das exportações de petróleo para a Europa (DAVIES, 2022, s/p) e 10% do fornecimento global de petróleo (NEW YORK TIMES, 2022, s/p). A relutância com a sanção sobre o setor petrolífero é ilustrada pela imposição gradativa de sanções, por parte do Reino Unido, que se comprometeu – em março de 2022 – a suprimir as importações de petróleo até o final do ano (13 – 08/03/2022); por outro lado, países menos dependentes do petróleo russo foram menos relutantes em aplicar sanções, a exemplo do Canadá (7 – 28/02/2022) e os Estados Unidos (12 – 08/03/2022).

¹⁶ Dados coletados no portal do EuroMonitor International, em 12/01/2023.

Outro setor relacionado à energia e de importante participação da Rússia no cenário europeu e global é o setor de gás. Apesar de o Reino Unido ter cessado a importação de gás russo (13 – 08/03/2022), a União Europeia não aplicou nenhuma sanção sobre o setor, tendo em vista que aproximadamente 40% do gás importado pela Europa é russo – a única medida, nesse sentido, foi a decisão da Alemanha de congelar a abertura da linha de gás Nordstream 2 (BBC. 2022. s/p).

O caso do setor de gás da Rússia demonstra um verdadeiro paradoxo na aplicação de sanções: em um cenário de intensa globalização e integração das linhas de produção e comércio internacional, a aplicação de sanções agudas sobre um importante exportador representa um dano econômico relevante aos países sancionadores.

Por se tratar de um conflito bélico, o setor de armamentos e equipamentos militares foi uma preocupação dos países sancionadores, visando uma finalidade de constrangimento, ou seja, de reduzir a eficiência do exército russo. Além do já citado setor de ferro e aço – recursos utilizados na indústria bélica –, as sanções abrangeram produtos que pudessem contribuir com o aparato militar russo, como no caso da sanção imposta pela Suíça (10 – 04/03/2022) e companhias de defesa, como a sanção imposta pelos Estados Unidos (29 – 24/03/2022).

Um interessante setor alvo de sanções foi o setor de mídias, que foram restringidas: as emissoras Sputnik e Russia Today, por exemplo, foi proibidas de transmitir na Europa¹⁷. O principal motivo de sanções impostas sobre mídias russas foi de evitar a proliferação de desinformações sobre a guerra, como previsto na 8ª onda de sanções da UE (46 – 16/12/2022), que adicionou sanções individuais a agentes que contribuíram com a propagação de notícias falsas.

Ainda merece menção o setor de bens de luxo, que foi amplamente sancionado. A sanção sobre esse setor é interessante aos sancionadores, porque atinge de forma mais grave os membros da elite financeira do país, representando menor risco de dano colateral à população em geral. Dentre as sanções que atacaram esse setor, destaca-se a quarta onda de sanções da UE (22 – 14-15/03/2022).

¹⁷ Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-bans-rt-sputnik-banned-over-ukraine-disinformation-2022-03-02/>. Acesso em: 12/01/2023.

5.1.3 Motivação das sanções

Como as sanções foram adotadas de maneira cumulativa e autônoma, as motivações e finalidades das sanções são de difícil análise, ademais, muitas medidas foram anunciadas pelos Estados sem uma documentação oficial que destrinche as características das sanções, o que demonstra o ímpeto sancionatório sem o acompanhamento de uma argumentação que vise segurança jurídica internacional.

Em relação aos propósitos, seguindo o molde do Consórcio sobre Sanções Direcionadas (vide 4.2 DIAGNÓSTICO DAS SANÇÕES), a maioria das sanções seguiram o mesmo propósito de coerção, tendo em vista que se trata do mesmo contexto de invasão da Rússia ao território ucraniano, logo, o objetivo primordial das sanções foi de impedir o avanço da Rússia e buscar sua saída do território invadido.

Na tabela apresentada no Anexo 1 também foram indicadas algumas sanções como de caráter de sinalização – a maioria em conjunto com a coerção. Esses propósitos foram destacados em casos em que os alvos das sanções foram indivíduos que de alguma forma apoiavam o governo russo ou estavam ligadas ao presidente Putin. Um caso emblemático foi a sanção imposta contra o oligarca Roman Abramovich, então dono do Chelsea Football Club: sanções 15 – 10/03/2022, 17 – 11/03/2022 e 22 – 14-15/03/2022. A justificativa da imposição da sanção foi pelas conexões do bilionário com o presidente Putin¹⁸.

O propósito de sinalização pode ser ilustrado com frases de impacto proferidas por autoridades dos países sancionatórios, imprimindo uma gravidade ao discurso e buscando impactar outros agentes envolvidos com o governo russo. Ao apresentar uma das primeiras medidas sancionatórias japonesas em reação à invasão (3 – 25/02/2022), o primeiro-ministro do país declarou que esperava que a ação coordenada com outros países do G7 contra a Rússia enviasse uma mensagem para impedir qualquer agressão na Ásia ou outras regiões¹⁹.

Ao impor sanções como reação ao reconhecimento russo de regiões separatistas (18 – 11/03/2022), a então primeira-ministra do Reino Unido declarou: “We’re targeting those

¹⁸ Disponível em: <https://www.reuters.com/world/uk/uk-adds-abramovich-sechin-lebedev-russian-sanctions-list-2022-03-10/>. Acesso em 12/01/2023.

¹⁹ Disponível em: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-will-strengthen-sanctions-against-russia-target-banks-2022-02-25/>. Acesso em 12/01/2023.

complicit in Putin's illegal invasion of Ukraine and those who support this barbaric war"²⁰. Essa declaração demonstra o caráter de sinalização da sanção, apresentando-se como um aviso àqueles que são favoráveis à invasão ou que estão ligados ao governo russo.

Também foram observadas sanções direcionadas ao constrangimento do avanço russo sobre o território ucraniano, com destaque às sanções sobre setores bélicos. Além da restrição de equipamento militar, muitas sanções econômicas visaram limitar a capacidade de atuação militar russa de maneira mais genérica – ou seja, para impedir o maior financiamento do setor bélico, os sancionadores buscaram causar danos à economia russa em geral, limitando sua musculatura financeira.

O propósito de constrangimento fica claro em sanções como a aplicada pela Suíça (10 – 04/03/2022): “Those targeted, among others, goods that ‘could contribute to Russia’s military and technological enhancement or the development of the defense and security sector’, for use in aviation and the space industry (...)” (REUTERS, 2022, s/p).

Quanto a sanções de constrangimento que visaram as finanças, o anúncio de Rishi Sunak (Ministro das Finanças do Reino Unido) ilustra a intenção de impor o máximo custo possível à Rússia, a fim de restringir sua flexibilidade econômica: “The measures ‘demonstrate our steadfast resolve in imposing the highest costs on Russia and to cut her off from the international finance system so long as this conflict persists’, he added” (FAULCONBRIDGE; JAMES, 2022, s/p).

No entanto, o prolongamento da guerra tornou-se um desafio aos países sancionadores, que responderam em um movimento inercial de expansão das sanções, ainda que com propósitos cada vez menos claros. Esse movimento é um indício de que a comunidade internacional esperava que as sanções desempenhassem um papel fundamental na resolução do conflito armado – senão um papel de protagonismo. Portanto, à medida que as soluções diplomáticas não se desenvolveram, a imposição de mais sanções foi o caminho encontrado para repudiar o comportamento russo. Nada obstante, com a imposição cada vez mais extensa de sanções, o risco de danos colaterais aumentou.

Além dos danos colaterais, a extensiva imposição de sanções demonstrou um risco ao devido processo no Direito Internacional: os países sancionadores incluíram como alvos de sanções participantes do exército russo e indivíduos considerados responsáveis por ataques no

²⁰ Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/uk-sanctions-russian-lawmakers-who-supported-ukraine-breakaway-regions-2022-03-11/>. Acesso em 12/01/2023.

território ucraniano e de comportamentos que violem direitos humanos. Nesse sentido, as sanções individuais foram uma vereda para aplicar medidas punitivas contra determinados indivíduos.

O nono pacote de sanções da União Europeia (46 – 16/12/2022) comprova esse argumento, tendo em vista que incluiu 141 novos indivíduos como alvos, incluindo indivíduos responsáveis por ataques com mísseis contra civis, sequestro e adoção forçada de crianças ucranianas, além de responsáveis pela disseminação de informações falsas sobre a guerra. Assim declarou Josep Borrell, o Alto Representante de Assuntos Estrangeiros e Políticas de Segurança da União Europeia:

We are targeting almost 200 new individuals and entities who have been instrumental in Russia's latest escalation in its illegal war in Ukraine. The political masters in the Russian government, in the Duma, in the Federation Council, and in the judiciary are being targeted. Those responsible for looting of Ukrainian grain and for the force deportation of Ukrainian people and, in particular, children, are being sanctioned, as well as organizations who are poisoning of the public space with a systematic manipulation of information. We are determined to act in support of Ukraine, for as long as needed (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 19/12/2022).

Nota-se, portanto, que a aplicação de sanções no contexto da guerra da Ucrânia inaugurou uma nova etapa história da aplicação de sanções em relação ao Direito Internacional. Com um cenário de explícita violação do direito à integridade territorial e à autodeterminação, com diversas denúncias de violação de direitos humanos – com um receio absoluto quanto à possibilidade de escalada do conflito a uma dimensão global –, somada à revelia da ONU em aplicar sanções, os países sancionadores ficaram impacientes. Assim, a solução encontrada foi de aplicar sanções individuais de modo extensivo, a fim de infligir medidas punitivas da forma mais extensa o possível sobre a Rússia.

5.2 CONFORMIDADE DAS SANÇÕES AO SISTEMA ONU

Considerando que as sanções aplicadas no contexto da guerra da Ucrânia foram de iniciativa dos Estados e não de iniciativa do Conselho de Segurança da ONU, a aplicação da Carta das Nações Unidas como um diploma legal válido para limitar tais sanções deve passar por um escrutínio jurídico. A questão fundamental que emerge é se as normas previstas na Carta

valem apenas para as sanções aplicadas pelo Conselho de Segurança ou se devem ser observadas em todas as sanções aplicadas por Estados signatários do diploma internacional.

Contudo, a Carta não destrincha regras específicas sobre a aplicação de sanções, meramente prevê os princípios que balizam todo o comportamento da comunidade internacional e, conseqüentemente, dos Estados-membros. Por conta desse vácuo normativo, o caminho alternativo para buscar um delineamento das limitações que a Carta prevê sobre a aplicação de sanções é por meio de precedentes na atuação do Conselho de Segurança – como uma apreensão dos limites da norma a partir da construção jurisprudencial.

No entanto, algumas dúvidas persistem, pois a atuação do Conselho de Segurança é muito distinta da aplicação autônoma de sanções, visto que as sanções impostas pelo Conselho têm caráter vinculante aos demais países, perpassa por um processo com certas garantias – como a oitiva do país sancionado – e pela impossibilidade de revisão da decisão.

A solução para esse dilema pode ser encontrado pelas propostas teóricas de uma interpretação constitucionalista da Carta das Nações Unidas. Destaca-se, assim, o pensamento de Fassbender, segundo o qual a interpretação constitucionalista é coerente com o desenvolvimento do Direito Internacional, a fim de defender garantias e direitos individuais (finalidades típicas do Direito Constitucional); a Constituição, nessa linha, teria a finalidade de prever direitos fundamentais e organizar o Estado – ou, no caso, a comunidade internacional (FASSBENDER, 1998, *apud* TRINDADE, 2012).

Em reflexão sobre o debate a respeito da definição de constituição para o Direito Internacional, Trindade esclarece o papel da Carta das Nações Unidas:

O resultado desse processo são “decisões constitutivas”, entendidas como decisões que identificam os distintos tomadores de decisão legitimados em uma comunidade, especificam e esclarecem políticas fundamentais da comunidade, **estabelecem estruturas para o exercício da autoridade**, alocam o poder para a tomada de decisão e o **emprego de sanções**, autorizam procedimentos para a tomada de diferentes tipos de decisão e asseguram o desempenho de diferentes funções necessárias para a formulação e o gerenciamento de políticas comunitárias. **Nesse contexto, a Carta da ONU representaria uma “decisão constitutiva”**. O instrumento não seria uma constituição no sentido normativo, mas é parte do processo constitutivo da comunidade internacional (TRINDADE, 2012, p.31) (grifo nosso).

Assim, depreende-se que os princípios previsto na Carta devem ser observados não apenas para as sanções previstas no próprio diploma (sanções aplicadas pelo Conselho de

Segurança), mas devem ser observados por todos os signatários da Carta, inclusive na suas atuações individuais como Estados. Nesse sentido, a Carta cumpriria uma função constitucional, considerando a natureza do Direito Constitucional como a de enunciar os grandes princípios fundamentais (TRINDADE, 2012, p.50).

Os precedentes desenvolvidos historicamente pelo Conselho de Segurança na aplicação de sanções desempenha, portanto, o papel fundamental de indicar quais limites devem ser observados nas medidas sancionatórias, não como uma previsão vinculante, mas como uma atuação exemplar de respeito aos princípios da Carta. Como foi demonstrado (vide 2.3 HISTÓRICO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES NO CONTEXTO DA ONU), também o Conselho de Segurança aplicava sanções que contrariavam disposições fundamentais da Carta. O desenvolvimento da aplicação de sanções pelo CSONU representa, nesse sentido, um processo de conformidade das sanções aplicadas às balizas principiológicas da Carta.

Destarte, apesar da liberdade dos Estados-nações em aplicarem medidas sancionatórias como uma política econômica e diplomática, essas sanções devem ser interpretadas à luz dos princípios enunciados na Carta das Nações Unidas e ilustradas pelos precedentes do Conselho de Segurança.

5.2.1 Conformidade das sanções à Carta da ONU

Como destrinchado anteriormente em seção própria (vide 2.1 PRINCÍPIOS DA CARTA), a busca pelo desenvolvimento econômico de todos os países e a cooperação internacional são princípios previstos no diploma internacional. Não obstante, a própria aplicação de sanções econômicas já implica em uma transposição desse princípio, justificada pelo sopesamento com outros valores e garantias protegidas pela Carta. Como a Convenção de São Francisco previu a possibilidade de aplicação de sanções econômicas – medida vista como menos prejudicial do que medidas militares –, seria um absurdo inferir que a imposição de sanções seria uma violação aos princípios previstos na Carta.

A interpretação sistemática que deve ser feita aflui na conclusão de que a aplicação de sanções deve sempre buscar a manutenção da cooperação internacional e deve ser feita de modo a evitar ao máximo prejudicar o desenvolvimento social e econômico do país sancionado; busca-se, assim, um equilíbrio entre o efeito coercitivo da sanção e o respeito aos princípios enunciados na Carta. Os mesmos argumentos apresentados em favor de sanções econômicas

munem a baliza principiológica das sanções: elas devem visar uma mudança de comportamento estatal, ou seja, sua meta é fazer com que a decisão de invasão seja cessada e reparada, não deve, assim, atingir a população em geral.

Nesse aspecto, o princípio da cooperação internacional e da busca pelo desenvolvimento conjunto deve restringir os efeitos colaterais das sanções, tanto para a população interna do país sancionado quanto para o comércio internacional. Portanto, uma vez ultrapassado o filtro de colisão de princípios, as normativas abstratas da Carta indicam que as sanções não devem ser aplicadas de modo a isolar economicamente o país sancionado do resto da economia internacional.

No entanto, foi exatamente esse um dos objetivos da aplicação das sanções sobre a Rússia, especialmente na decisão de banimento de bancos russos do sistema financeiro integrado SWIFT (4 – 27/02/2022). Outras medidas sancionatórias também contribuíram para o isolamento econômico da Rússia, como sanções contra o Banco Central (6 – 28/02/2022) e diversas medidas de congelamento de ativos financeiros de bancos da Rússia.

Enquanto os efeitos das sanções militares apresentam efeitos nocivos de imediato, as sanções econômicas tendem a carregar muitos efeitos latentes, que só emergem com o passar do tempo. Assim, a análise de proporcionalidade é crucial e deve considerar a estrutura econômica do país, a fim de projetar os efeitos futuros das sanções econômicas, não apenas os efeitos imediatos – afinal, uma vez que as sanções são levantadas, seus efeitos perduram, não são revertidos de imediato.

Desse modo, para além de uma análise sobre o comportamento da Rússia e a eficiência das sanções, a busca por um completo isolamento econômico do país é contrária ao princípio da cooperação internacional e da busca por soluções comuns.

A respeito da previsão principiológica de busca de meios pacíficos de resolução de conflitos e da resolução por intermédio da ONU, é possível afirmar que houve conformidade das sanções aplicadas com a Carta da ONU. Desde o início da guerra, a ONU reconheceu a violação de princípios da Carta com a invasão do território ucraniano, a organização também repudiou o ato²¹. A votação para condenar a Rússia ocorreu pelo Conselho de Segurança já no

²¹ Disponível em: <https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information/#top>. Acesso em 14/01/2023.

dia 25 de fevereiro de 2022²², mas o veto da Rússia impediu sua aprovação – esse poder de veto foi repetido na votação de 30 de setembro, sobre o reconhecimento das regiões separatistas como territórios autônomos.

Portanto, nota-se que a aplicação das sanções de forma autônoma pelos Estados não se deu como uma forma de burlar a represália da Rússia no contexto da ONU, mas como medidas imediatas e em paralelo a procedimentos na ONU. Desse modo, os países encontraram uma alternativa à morosidade do órgão internacional – antevendo as travas impostas pelo poder de veto da Rússia – sem, no entanto, desprezar a jurisdição e importância da ONU como um meio de mediação de conflitos internacionais.

Ademais, a ONU apresentou um papel de relevância nas tratativas de soluções diplomáticas: na última semana de abril, o secretário-geral da ONU se reuniu com os presidentes da Rússia e da Ucrânia (separadamente) em busca de soluções diplomáticas. Contudo, a Rússia não demonstrou grande ímpeto de cooperação com o órgão internacional, com um crescente número de denúncias sobre violações de direitos humanos e pela decisão russa de suspensão de sua participação na Iniciativa de Grãos do Mar Negro.

Resta claro, portanto, que a aplicação de sanções de forma autônoma não representou uma violação à busca diplomática por uma resolução pacífica e não subverteu o papel fundamental da ONU de discussão sobre violações a direitos humanos. Apesar de a aplicação de sanções econômicas fora do contexto da ONU não representar, portanto, uma violação em si aos princípios da Carta, há certas desvantagens em comparação à aplicação de sanções por meio do Conselho de Segurança – como será explorado adiante.

5.2.2 Conformidade das sanções às práticas do Conselho de Segurança

Considerando a longa evolução da prática sancionatória por parte do Conselho de Segurança, os precedentes desse órgão indicam quais limites devem ser respeitados a fim de garantir que a aplicação das sanções possua menos danos colaterais e se adeque aos princípios da Carta. Nesse sentido, as sanções abrangentes não são apenas recomendações teóricas, mas lições aprendidas com experiências desastrosas do Conselho de Segurança na aplicação de

²² Documento S/PV.8979, do Conselho de Segurança, datado de 25 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/269/25/PDF/N2226925.pdf?OpenElement>. Acesso em 11/01/2023.

sanções – do mesmo modo as sanções de caráter humanitário, que garantem a proteção de garantias básicas à existência humana.

Cockayne, Brubaker e Jayakody defendem que a análise jurisprudencial leva à conclusão de que um processo justo, também para sanções, deve incluir: o direito de informação do sancionado sobre a imposição da sanção, o direito do sancionado ser ouvido, o direito de revisão por um mecanismo efetivo de revisão e a revisão periódica de listas (COCKAYNE; BRUBAKER; JAYAKODY, 2018).

Como foi demonstrado, apesar de muitas sanções aplicadas à Rússia seguirem os moldes de sanções direcionadas – inclusive sanções estritamente individuais –, muitas sanções aplicadas podem ser interpretadas como parcialmente direcionadas, representando um grande dano colateral à população em geral, além de sanções de caráter fortemente abrangente, como o isolamento do sistema financeiro russo.

Algumas características do governo russo não contribuem com o direcionamento de sanções, especialmente considerando a grande participação de empresas estatais na economia. Ademais, a influência de oligarcas na sociedade torna os alvos mais fáceis de serem identificados, mas torna a imposição de sanções sobre esses grupos mais danosa à sociedade, pois muitas vezes fazem partes de grandes empresas, essenciais à economia do país²³.

Por conta das violações cometidas pelo Conselho de Segurança na aplicação de sanções, a doutrina destaca a importância de uma análise de proporcionalidade e necessidade da aplicação de sanções. Essa prática também deve guiar a aplicação de sanções pelos países sancionadores.

O contexto da guerra da Ucrânia desenvolveu um cenário de ímpeto inercial sancionatório: os países sancionadores, à medida que não observavam um sucesso na finalidade pretendida, foram intensificando e ampliando de modo quase automático a aplicação das sanções. Como a imposição depende de cada país, há uma grande faixa de discricionariedade de cada Estado na aplicação e na remoção das sanções. De outro modo, no caso de sanções aplicadas no contexto do Conselho de Segurança é mais fácil ao país sancionado se manifestar e alegar abusos e desproporcionalidades na aplicação de sanções.

²³ Esse ponto pode ser ilustrado com a sanção 5 – 28/02/2022, em que muitos oligarcas foram atingidos, consequentemente atingindo empresas do setor de energia e bancário.

Observado as sanções, nota-se que as sanções individuais possuem as mais variadas razões e buscam sancionar qualquer indivíduo relacionado à política russa ou com conexões ao presidente Putin, ou até pessoas envolvidas com organizações relacionadas à cúpula do poder russo. A enunciação das razões que motivaram a aplicação da sanção é especialmente importante em casos de sanções individuais, pois os sancionados possuem um alicerce para questionar a necessidade da aplicação da sanção.

No entanto, os documentos apresentando as decisões de imposição de sanções não apresentam estudos de impacto previsto pela sanção. O estudo prévio das consequências previstas com a aplicação da sanção econômica são essenciais para mensurar a proporcionalidade da medida aplicada. Nesse sentido, uma lacuna de estudos de impacto dificulta a possibilidade de o sancionado se defender contra a sanção, alegando sua desproporcionalidade.

We know of no case in which the Security Council or the Council of the League of Nations commissioned a study of projected collateral damage likely to be caused by economic sanctions before ordering the programme. We submit that any economic sanctions programme, to be lawful, must undertake a preliminary 'impact assessment' study, based on contextual inquiry (REISMAN; STEVICK, 1998, p.132).

Com relação à aplicação de sanções em conformidade com parâmetros humanitários, os países sancionadores demonstraram uma preocupação para não os violar. A União Europeia, por exemplo, previu que as sanções não se aplicariam a situações humanitárias ou de emergência que possam afetar a segurança e saúde humana; o bloco também anuncia respeitar os direitos individuais fundamentais e seguir as normas de Direito Internacional²⁴.

Como violações históricas à dignidade humana pela aplicação de sanções abusivas tendem a ficar mais evidentes com alguns anos de vigência das sanções – com uma deterioração do sistema econômico ao longo do tempo –, não é possível prever se as medidas aplicadas à Rússia atentarão contra a dignidade humana. Até o momento, não há indícios suficientes que indiquem um cenário de crise humanitária no país sancionado, como há na Ucrânia, por conta da invasão.

²⁴ Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#coordination>. Acesso em 14/01/2023.

6. DECADÊNCIA DO REGIME ATUAL E EXIGÊNCIA DE ADAPTAÇÕES

O contexto da guerra da Ucrânia representou um cenário inédito de aplicação de sanções econômicas, pois houve uma coordenação internacional à margem do Conselho de Segurança a fim de isolar economicamente um país que é membro permanente do Conselho e representa importantes relações comerciais com a Europa.

Não obstante as sanções se iniciarem logo no início da guerra, a atuação da ONU foi travada pelo poder de veto exercido pela Rússia, o que incentivou os países a tomarem a iniciativa sancionatória. Sem a atuação do Conselho de Segurança, os parâmetros sancionatórios desenvolvidos pela doutrina e pela experiência foram deixados de lado, bem como a capacidade coordenativa e a maior possibilidade de contraditório no processo de aplicação das sanções. Ainda assim, a atuação da ONU na busca por soluções pacíficas não pode ser negligenciada, mas não houve um papel de protagonismo na aplicação de sanções.

6.1 O REGIME SANCIONATÓRIO ATUAL DEMONSTROU-SE INSUFICIENTE?

A eficiência de medidas sancionatórias é de difícil mensuração, seus resultados são indiretos e se correlacionam com diversos fatores econômicos, sociais e políticos. A finalidade maior da aplicação de sanções foi de pressionar a Rússia para que retirasse suas tropas do território ucraniano, contudo, à medida que essa meta não foi alcançada, as sanções foram sendo gradativamente ampliadas. Considerando o risco de escalada global dos conflitos em caso de intervenção militar, a aplicação de medidas sancionatórias foi o caminho encontrado para pressionar a Rússia – mas as sanções econômicas devem acompanhar expectativas de sucesso diversas de sanções militares.

Essa atuação está ligada à teoria da ameaça que envolve a aplicação de sanções: para que a sanção seja efetiva, é necessário que haja uma comunicação clara aos alvos e que haja um histórico de efetividade na aplicação das sanções prometidas (REISMAN; STEVICK, 1998, p.92). Contudo, apesar de uma clara comunicação e uma aplicação efetiva das sanções, o comportamento pretendido pelos sancionadores não foi alcançado: a ameaça não foi suficiente para reverter o comportamento russo.

Ainda assim, as sanções econômicas são politicamente interessantes, porque não são tão violentas quanto sanções militares e servem para indicar o comprometimento dos países sancionadores com a norma internacional violada.

(...) they still reinforce public commitment to the norm that has been violated and generate a sense of civic virtue, without incurring unacceptable domestic political costs. Whatever their economic costs, they are often likely to be the cheapest feasible political option. When, as often happens in democratic polities, political forces cannot agree on the appropriateness of response to some perceived international delict, economic sanctions become an easy point for compromise: not necessarily the most rational of options, but certainly the lowest common denominator. (REISMAN; STEVICK, 1998, p.94).

Desse modo, a morosidade e travas no processo da ONU e o interesse político na aplicação de sanções incentivou a adoção de sanções autônomas, que se demonstram menos seguras juridicamente, pela dificuldade de manifestação dos sancionados. Ademais, a adoção de sanções autônomas representa um maior risco de danos colaterais a longo prazo, com menos vigilância sobre as consequências das sanções aplicadas. Assim, o sistema de sanções atual se demonstrou insuficiente para responder aos anseios causados pela invasão do território ucraniano, considerando a posição da Rússia na ONU e a confiança excessiva nas sanções como medidas de pressão e coerção do país sancionado.

6.2 AS FRAGILIDADES DO SISTEMA ATUAL

A escassez normativa internacional sobre a aplicação de sanções é notória: a Carta apenas prevê princípios gerais e a possibilidade de aplicação de sanções por parte do Conselho de Segurança. Já a justificativa legal para a aplicação de sanções autônomas recai sobre *teoria geral de atos ilícitos* cometidos por um país, possibilitando não somente o país afligido exercer poderes de contramedidas, como também demais Estados (ASADA, 2020). A resposta sancionatória de países terceiros, que não foram diretamente afetados pelo ato ilícito, especialmente em casos de graves violações de obrigações coletivas (vide 3.3 POSSIBILIDADE DE REPRESÁLIA À INVASÃO RUSSA).

Além da escassez normativa, outra fragilidade apresentada pelo sistema atual foi o sistema de vetos presente no Conselho de Segurança, que torna o órgão mais travado para tomar

decisões sancionatórias e, conseqüentemente, desincentiva a cooperação internacional por meio do Conselho de Segurança para a adoção conjunta de sanções.

Mais uma fragilidade constatada foi a falta de estudos prévios (ou até posteriores) de análise de impacto das sanções sobre os alvos – e até a falta de vigilância sobre as razões que justificam a imposição das sanções – o que dificulta a aferição da proporcionalidade e necessidade da medida sancionatória aplicada. Conjuntamente, essas características representam uma impossibilidade de defesa ou de questionamento das sanções aplicadas por parte dos sancionados – destaca-se que as sanções representam medidas de represália, logo, deveriam prever mecanismos de defesa aos sancionados.

Em última instância, nota-se que os requisitos a um processo justo e claro – direito de informação, direito de ser ouvido, direito de revisão e revisão periódica – são dificultados por aplicações esparsas das sanções. Por outro lado, o Conselho de Segurança não apresenta um sistema de revisão tão desenvolvido quanto a União Europeia, por exemplo, pois esta prevê uma revisão periódica em 12 meses (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 04/04/2022). O grande volume de sanções também não contribui para a análise minuciosa de cada caso.

6.3 POSSIBILIDADES DE MUDANÇAS

A partir das fragilidades indicadas no sistema atual de sanções econômicas, é possível apontar alguns caminhos que beneficiem o Direito Internacional. Quanto ao poder de veto, a ONU já estabeleceu medidas de contenção do abuso desse poder, possibilitando a convocação de reuniões da Assembleia Geral para que os vetos sejam justificados e a questão entre em votação na própria Assembleia. Entretanto, essa solução ainda apresenta um processo excessivamente moroso, a mudança não é suficiente para evitar que os países autonomamente assumam a iniciativa de aplicar sanções, em vez de esperar uma ação coordenada pelo Conselho de Segurança.

O interesse político é outro fator que incentiva a adoção de sanções autônomas. Nesse sentido, talvez a melhor solução seja de alterar a interpretação sobre o papel da ONU na aplicação de sanções: em vez de um protagonista na iniciativa e coordenação da aplicação de sanções, seria mais interessante que a ONU desempenhasse um papel fiscalizatório, como um órgão capaz de revisar a aplicação autônoma das sanções pelos Estados-membros.

O ECOSOC, por exemplo, é um *think tank* de análises econômicas e sociais, sendo uma instituição capaz de assumir a função de analisar os impactos socioeconômicos das sanções aplicadas e escrever pareceres sobre soluções sancionatórias.

O Conselho de Segurança, por sua vez, poderia ser um órgão revisional, em que os alvos das sanções pudessem se manifestar contra as medidas aplicadas. Assim, o Conselho de Segurança assumiria uma função decisiva diversa da prevista no art. 39 da Carta, mas com finalidade semelhante: a função de ouvir as partes – sancionadora e sancionada – e decidir sobre a validade das sanções.

Em estudos elaborados pela Confederação Suíça, em parceria com a Secretaria-Geral da ONU, sugeriu-se a possibilidade de um processo de remoção de sanções individuais, com atuação “recursal” do Conselho de Segurança (BIERSTEKER et al., 2001). O estudo também sugere a criação de comitês de sanções, para administrar a lista de sancionados, acompanhar sua aplicação pelos países e gerir os processos de exceção.

Na prática, nota-se que o Conselho de Segurança pode desenvolver métodos procedimentais, como a revisão periódica, observando sistemas sancionatórios autônomos, especialmente o sistema da União Europeia. Ademais, a vantagem de concentração recursal em um único órgão internacional é de facilitar a manifestação dos sancionados, em busca de um processo claro e justo.

Oportunamente, o estudo histórico de sanções econômicas pelo Conselho de Segurança indica a importância de proteção a direitos humanos na aplicação de sanções. Nesse sentido, também o Conselho de Segurança, e a ONU como um todo, pode assumir um papel de protagonismo, adotando sugestões de aumento do monitoramento, requisição de estudos de impactos humanos e desenvolver parâmetros de aplicações de sanções para serem observados pelos comitês de sanções (DEBARE, 2019).

A Secretaria Geral da ONU apresenta um importante papel de diálogo diplomático com as partes envolvidas no conflito, esse papel deve ser preservado, junto à função fiscalizatória de órgãos próprios de proteção de direitos humanos. Assim, também esses órgãos podem colaborar com a denúncia de abusos na aplicação de sanções autônomas.

Outra sugestão é a abertura para a possibilidade de criação de comitês de sanções no âmbito da ONU que não estejam sujeitas ao poder de veto. Assim, os comitês não representariam uma atuação do órgão internacional, mas uma agregação de países

sancionadores, permitindo uma concentração de informações e procedimentos, facilitando o acesso dos sancionados ao processo e garantindo sua possibilidade de manifestação.

Essas soluções visam compatibilizar a agilidade e independência da aplicação autônoma das sanções com as vantagens obtidas na aplicação coordenada de sanções por parte do Conselho de Segurança, especialmente considerando o respeito aos princípios da Carta, a aplicação de sanções direcionadas e a maior segurança jurídica, com a oitiva dos sancionados.

Uma possível solução para essa problemática é a aprovação do projeto de responsabilidade internacional elaborado pela CDI, com previsão de questionamento das sanções por parte dos sancionados. Contudo, o projeto – assim como a Carta – prevê contramedidas de modo muito generalizado, não citando especificamente os mecanismos de represália, o que dificulta a criação de parâmetros para sua aplicação.

O ponto positivo do projeto é na limitação que ele prevê às contramedidas (inclusive sanções), nos arts. 49 e 50. Dentre as limitações, destaca-se a temporal – as contramedidas só podem permanecer enquanto o ato ilícito perdurar – e a humanitária – as sanções não podem atingir bens e serviços de caráter humanitário. Assim, essas limitações podem ser expandidas a todas as sanções impostas no espectro do Direito Internacional Público, como parâmetros mínimos a serem observados pelas represálias.

Assim, a inclusão da previsão de sanções econômicas e seus parâmetros no projeto da CDI é proveitosa para evoluir a normativa internacional a respeito das sanções econômicas e poderia ser melhor tratado, com normativas mais específicas. Outro caminho seria o desenvolvimento de um tratado sobre a limitação na aplicação de sanções, mas essa alternativa não seria politicamente interessante aos Estados e não vincularia tantos países quanto sua previsão no projeto da CDI.

7. CONCLUSÃO

A invasão russa ao território ucraniano representou um grande desafio à comunidade internacional: o ato foi reconhecido como contrário ao Direito Internacional, mas o Conselho de Segurança da ONU não conseguiu apresentar uma resposta unificada, por conta do poder de veto. De outro lado, os países sancionadores estavam receosos quanto à possibilidade de

intervenção militar – que poderia escalar o conflito armado a dimensões globais –, encontrando nas sanções econômicas a resposta adequada para repudiar o comportamento russo.

A situação se tornou mais complexa e intensa à medida que a guerra se perpetrou: ao longo do tempo, foram apuradas diversas denúncias de violações aos direitos humanos²⁵ por parte da Rússia – incluindo crimes contra a dignidade sexual, julgamentos ostensivos, assassinatos em massa e bombardeio em regiões civis – e, por parte dos países sancionadores, as sanções foram cada vez mais ampliadas e a economia russa cada vez mais isolada do comércio global. Em outubro de 2022, a União Europeia aplicou, ao todo, 1.386 sanções contra indivíduos e 171 contra instituições (STATISTA, 2022, s/p).

Entretanto, independente da motivação que levou à adoção das sanções econômicas, a experiência sancionatória demonstra que as sanções econômicas representam um risco, visto que se abusivas ou excessivas podem causar grandes danos à economia do país sancionado a longo prazo, o que pode levar, em situações extremas, a cenários de crises humanitárias. Portanto, torna-se crucial interpretar as sanções aplicadas a partir dos princípios do Direito Internacional, a fim de seguir parâmetros para a aplicação das sanções – principalmente considerando sua proporcionalidade e necessidade.

Uma análise dos diplomas legais internacionais demonstra que as regulações sobre sanções econômicas no Direito Internacional são escassas: a Carta das Nações Unidas apenas prevê a sanção econômica como um instrumento do Conselho de Segurança e enuncia os princípios gerais que devem ser respeitados pela comunidade internacional; o projeto de responsabilidade internacional da CDI representa um marco importante para a adoção de contramedidas contra atos ilícitos que aflijam a comunidade internacional como um todo (como no caso em apreço), mas o projeto também não apresenta parâmetros para a aplicação de sanções econômicas, tratando das contramedidas de modo genérico.

Uma interpretação constitucional da Carta das Nações Unidas leva à conclusão de que os princípios enunciados na Carta não guiam apenas a atuação do CSONU na aplicação de sanções, mas também devem balizar as sanções autônomas. Do mesmo modo, os precedentes de aplicação de sanções por parte do Conselho de Segurança devem ser interpretados como parâmetros para a aplicação de sanções autônomas, porque evoluíram de uma aplicação

²⁵ Disponível em: <https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information/#top>. Acesso em 14/01/2023.

abrangente para uma aplicação direcionada de sanções, a fim de respeitar o Direito Internacional, a Carta das Nações Unidas e garantir o respeito aos direitos humanos.

Em conclusão, propõe-se que a matéria de sanções econômicas demanda uma maior normatização no Direito Internacional e o papel assumido pela ONU com relação às sanções econômicas deve ser fiscalizatório e não de protagonismo – como previsto na Carta. Assim, busca-se mais garantias aos alvos das sanções, em conformidade com as normas gerais do Direito Internacional, além de dirimir os danos colaterais causados pelas sanções impostas.

Em um cenário de conflito armado, invasão territorial, desrespeito a direitos humanos e ao direito à integridade territorial e à autodeterminação, é compreensível o ímpeto sancionatório dos Estados. Contudo, esse ímpeto deve estar em conformidade com o propósito pretendido pela aplicação da sanção, que é de pressionar a Rússia a retirar suas tropas do território ucraniano; as sanções não devem, portanto, atingir os cidadãos russos em geral, que não possuem o poder de influenciar na decisão pretendida – especialmente considerando a estrutura autocrática de poder da Rússia.

Por outro lado, a função revisional da ONU deve ser cautelosa para não interferir no poder de ameaça dos sancionadores, o que poderia levar à ineficiência completa da medida. Para que haja um equilíbrio entre poder coercitivo das sanções econômicas e um respeito às normas do Direito Internacional, o sistema sancionatório atual deve ser revisto, de modo a responsabilizar os verdadeiros responsáveis pela guerra.

REFERÊNCIAS

ADOPTION and review procedure for EU sanctions. **Council of the European Union**, 4 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>. Acesso em 23/01/2023.

ASADA, Masahiko (ed.). **Economic Sanctions in International law and practice**. Routledge Advances in International Relations and Global Politics, 2020.

BIERSTEKER, T. J.; ECKERT, S. E.; TOURINHO, M. **Targeted Sanctions: the impact and effectiveness of United Nations Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BIERSTEKER, T. J.; ECKERT, S. E.; ROMANIUK, P.; HALEGUA, A.; REID, N. **Targeted Financial Sanctions: a manual for design and implementation**. Rhode Island: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies Brown University, 2001.

BRUBAKER, Dr. Rebecca; HUVÉ, Sophie. **UN Sanctions and Humanitarian Action: Review of Past Research and Proposals for Future Investigation**. United Nations University: Centre for Policy Research. January 2021.

BOSE, N; SPETALNICK, M.; ALPER, A. Russia hit with new round of U.S. sanctions as Biden decries 'major war crimes'. **REUTERS**, 06 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/us-allies-ban-investments-russia-sanction-banks-2022-04-06/>. Acesso em 12/01/2022.

CARISCH, Enrico; RICKARD-MARTIN, Loraine. Global Threats and the Role of United Nations Sanctions. **Friedrich Ebert Stiftung: International Policy Analysis**, Dec. 2011.

CRAWFORD, James. **The International Law Commission's articles on State responsibility: introduction, text and commentaries**. Cambridge: University Press, 2002.

_____. **Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts**. United Nations Library of International Law, 2012.

CUMULATIVE number of European Union sanctions against individuals and entities against Russia due to Ukraine from September 2021 to December 2022. **Statista**, 19 de dezembro de

2022. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1293589/eu-sanctions-against-russia/>. Acesso em 23/01/2023.

DEBARE, ALICE. **Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action**. International Peace Institute, 2019.

DAVIES, Rob. How important is Russian oil and how high could prices go? **The Guardian**, 7 de março de 2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2022/mar/07/how-important-is-russian-oil-and-how-high-could-prices-go>. Acesso em 12/01/2023.

FASSBENDER, Bardo. **UN Security Council reform and the right of veto: a constitutional perspective**. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998.

FAULCONBRIDGE, G.; JAMES, W. West shunts Russian money out into the cold, Britain says. **Reuters**, 28 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/uk-says-targeting-russian-central-bank-2022-02-28/>. Acesso em 14/01/2023.

FUNAKOSHI, Minami; LAWSON, Hugh; DEKA, Kannaki. Tracking sanctions against Russia. **Reuters Graphics**, 7 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/graphics/UKRAINE-CRISIS/SANCTIONS/byvrjenzmve/>. Acesso em 20/06/2022.

GARCIA, Márcio P.P. Responsabilidade internacional do Estado: atuação da CDI. **Revista de informação legislativa**, v.41, p.273 a 285, 2004.

GIRARDONE, Claudia. Russian Sanctions and the Banking Sector. University of Essex: **British Journal of Management**, vol. 33, 2022, p. 1683-1688.

MAZZUOLI, Valerio Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**, 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

REISMAN, W. M.; STEVICK, D. L. The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes. **European Journal of International Law** 9 (1998), p. 86-141.

RUSSIA'S war on Ukraine: the EU blacklists additional 141 individuals and 49 entities. **Council of the European Union**, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/16/russia-s-war-of->

[aggression-against-ukraine-the-eu-blacklists-additional-141-individuals-and-49-entities/](#). Acesso em 14/01/2023.

SWITZERLAND adopts new EU sanctions on Russia. **Reuters**, 4 de março de 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/switzerland-adopts-new-eu-sanctions-russia-2022-03-04/>. Acesso em 14/01/2023.

SHIELDS, Michael; KOLTROWITZ, Silke. Neutral Swiss joins sanctions against Russia in break with past, 2022. **Reuters**, 28 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/neutral-swiss-adopt-sanctions-against-russia-2022-02-28/>. Acesso em: 12/01/2023.

TRINDADE, O. A. D. C. **A Carta das Nações Unidas**: uma leitura constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

WHAT are the sanctions on Russia and are they hurting its economy? **BBC**, 30 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659>. Acesso em 12/01/2022.

WHY Russian Oil and Gas Matter to the Global Economy. **New York Times**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/explain/2022/03/09/business/gas-oil-russia-ukraine>. Acesso em: 12/01/2023.

ANEXO 1 – Tabela de Sanções

Identificador	Data	Sanccionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósitos	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
1	23/fev	EU (1ª pacote)	Oligarcas; Sistema Financeiro	Parlamentares que votaram a favor do reconhecimento de regiões separatistas, mas não sancionaram a Rússia	Reação contra o reconhecimento de regiões separatistas e a guerra na Ucrânia	Coerção	Sanções individuais	Sim		"The two regions could also be removed from a free-trade deal between the EU and Ukraine. "It is crucial that those responsible clearly feel the economic consequences of their illegal and aggressive actions," an EU statement said."	https://www.reuters.com/world/europe/eu-envoys-discuss-sanctions-after-moscow-ackits-ukraine-2022-02-22/
2	23/fev	Japão	Oligarcas; Sistema Financeiro		Reação contra a invasão da Ucrânia	Coerção	Sanções individuais e de comércio e finanças	Parcialmente			https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-will-tighten-sanctions-against-russian-over-actors-ukraine-2022-02-23/
3	25/fev	Austrália e Japão	Oligarcas	Instituições financeiras e exportação de material militar	Reação contra a invasão da Ucrânia	Coerção e Sanção	Sanções individuais e institucionais; Embargo de bens militares	Parcialmente		"Kishida also said he hoped coordinated action with other members of the Group of Seven (G7) nations against Russia would send a message to stem any aggression in Asia and other regions."	https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-will-tighten-sanctions-against-russian-over-actors-ukraine-2022-02-23/
4	27/fev	UE (2ª pacote); EUA; Reino Unido; Coreia do Sul; Japão	Economia Geral; Sistema Financeiro	Sanção do Sistema SWIFT	Reação contra a invasão da Ucrânia	Coerção	Sanção econômica em larga escala	Não			https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/25/russia-a-military-aggression-against-ukraine-so-impose-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adapt-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/

Identificador	Data	Sanccionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósitos	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
5	28/fev	UE (3ª pacote); EUA; Canadá; Japão	Oligarcas	Dmitry Pavlov; Igor Sechin (da Rosneft); Nikolay Tokarev (da Transneft); além de oligarcas: Alisher Usmanov; Petr Aven e Alexander Ponomarev; Mikhail Fridman (Banca); Dmitry Chernyshenko (político); e SOGAZ (companhia de gás e seguros)	Reação contra a invasão da Ucrânia	Coerção	Congelamento de ativos, proibição de votos e proibição de acesso a fundos de investimento	Sim			https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/28/eu-tightens-sanctions-against-russian-over-actors-ukraine-and-repatriates-broad-ranging-individual/
6	28/fev	EU, Reino Unido, Japão	Finanças Geral; Sistema Financeiro	Isolamento do sistema financeiro russo e do Banco Central da Rússia	Reação contra a invasão da Ucrânia	Contratamento e Coerção	Sanção econômica em larga escala; Sanções ao sistema financeiro	Não		"The measures "demonstrate our steadfast resolve in imposing the highest costs on Russia and to cut the life off from the international financial system so long as this conflict persists," he added."	https://www.reuters.com/business/europe/eu-says-targeting-russian-central-bank-2022-02-28/
7	28/fev	Canadá	Energia	Sanção da importação de petróleo russo e envio de armamento para a Ucrânia	Auxílio na guerra para a Ucrânia	Contratamento e Coerção	Sanções de commodities	Parcialmente		"Canada will continue to deliver support for Ukraine's heroic defense against the Russian military." Trudeau told reporters in Ottawa. "We are announcing our intention to ban all imports of crude oil from Russia, an industry that has benefited President Putin and his oligarchs greatly."	https://www.reuters.com/world/canada-foreign-minister-says-more-sanctions-coming-against-russia-2022-02-28/
8	28/fev	Reino Unido	Sistema Financeiro	Congelamento de ativos contra o Fundo de Investimento Direto Russo; congelamento de ativos de Kirill Dmitriev (diretor executivo do fundo)	Reação contra a invasão da Ucrânia	Contratamento	Sanções individuais e sanções a uma entidade financeira	Parcialmente			https://www.reuters.com/world/uk/eu-announces-assists-lavrov-statement-russian-direct-investor-fund-2022-02-28/

Identificador	Data	Sanccionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósitos	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
9	03/mar	Japão	Sistema Financeiro	Congelamento de ativos contra quatro bancos (VTB Bank, Sovcombank; Novikombank e Otkritie)	Bancos ligados ao governo russo	Contratamento	Sanções a entidades e ao setor financeiro	Parcialmente			https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-freezes-assets-four-more-russian-banks-april-2-2022-03-03/
10	04/mar	Suíça	Oligarcas; Economia Geral; Sistema Financeiro	Banco Central Russo; Material bélico	Reação contra a invasão da Ucrânia	Contratamento e Coerção	Sanções a instituições do sistema financeiro	Não		"Those targeted, among others, goods that "could contribute to Russia's military and technological enhancement or the development of the defence and security sector", for use in aviation and the space industry, as well as certain goods and services in	https://www.reuters.com/world/europe/switzerland-adopts-new-sanctions-against-russia-2022-03-04/
11	05/mar	Itália	Oligarcas	Alisher Usmanov (empresário); Oleg Savchenko (parlamentar); Vladimir Solovjev (apresentador de tv)	Coagir o governo russo a parar a invasão	Coerção	Sanções individuais; Saqueio de bens	Sim			https://www.reuters.com/world/europe/italy-sanctions-oligarchs-vladimir-solovjev-2022-03-05/
12	08/mar	EU	Exportação; Energia	Proibição de importação de petróleo russo	Reação contra a invasão da Ucrânia	Coerção	Sanção ao setor petrolífero	Não			https://www.reuters.com/business/energy/eu-announces-ban-russian-oil-used-sanctions-2022-03-08/

Identificador	Data	Sancionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósitos	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
13	08/mar	Reino Unido	Exportações; Energia	Proibição de importação de petróleo russo (até o final do ano de 2022)	Reação contra a invasão da Ucrânia	Coerção	Sanção ao setor petrolífero	Não		"In another economic blow to the (Vladimir) Putin regime following their illegal invasion of Ukraine, the UK will move away from dependence on Russian oil throughout this year, building on our severe package of trilateral economic sanctions," Prime Minister Boris Johnson said in a	https://www.reuters.com/business/energy/uk-ban-russian-oil-imports-police-2022-03-08/
14	09/mar	UE	Oligarcas; Sistema Financeiro	Sanção a 14 oligarcas e outros 160 indivíduos; Congelamento de operações do Banco Central Bielorrusso; Banimento de três bancos bielorrussos do sistema SWIFT (Belagorprombank, Bani Dababot e o Banco de Desenvolvimento da República da Bielorrússia)	Inércia sancionatória e sanção contra aliados da Rússia (no caso, a Bielorrússia)	Coerção	Sanções individuais; Sanções a instituições do sistema financeiro	Algumas sim, outras não		Altogether, EU restrictions apply to 362 people and 23 entities linked to the invasion of Ukraine. The EU also banned exports of maritime technology to Russia and sought to prevent crypto assets being used to circumvent the sanctions.	https://www.reuters.com/world/europe/finance-sanctions-approved-new-sanctions-package-target-russian-belarus-banks-2022-03-09/
15	10/mar	Reino Unido	Oligarcas	(Roman Abramovich (Chelsea), Igor Sechin (Chief Executive da Rosneft), Denis Pogodaev (En+Group), Dmitri Lebedev (Bank Rossiya), Alexei Miller (Gazprom) e Nikolai Tokarev (Lukoil))	Reação contra apoiadores de Putin	Coerção	Sanções individuais	Sim		"There can be no safe havens for those who have supported Putin's vicious assault on Ukraine," Prime Minister Boris Johnson said. "We will be ruthless in pursuing those who enable the killing of civilians, destruction of hospitals and illegal occupation of sovereign states."	https://www.reuters.com/world/europe/uk-oligarchs-sanctions-list-2022-03-10/
16	11/mar	EUA, UE, Japão, Reino Unido, Alemanha; França; Itália; Canadá	Economia Geral; Sistema Financeiro; Exportações	Fim do tratamento de Rússia como um país de comércio privilegiado; Proibição de exportações ou importação de tantas pontuais; Sanções a oligarcas relacionados ao Banco VTB e membros da família da Yalovskaya	Reação contra apoiadores de Putin e contra a invasão da Ucrânia	Constrangimento e Coerção	Sanções individuais; Sanções ao comércio exterior; Sanção de commodities (minérios)	Algumas sim, outras não			https://www.reuters.com/world/europe/us-european-allies-intensify-economic-pressure-russia-2022-03-11/

Identificador	Data	Sancionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósitos	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
17	11/mar	Canadá	Oligarcas	Roman Abramovich; Equipamento bélico	Reação contra apoiadores de Putin e contenção do fluxo de equipamento bélico para a Rússia	Constrangimento e Coerção	Sanções individuais; Embargos militares	Algumas sim, outras não			https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-canada-sanctions-idCANL2N2VEUWL
18	11/mar	Reino Unido	Oligarcas	Sanções sobre legisladores que apoiam regiões separatistas	Reação contra o reconhecimento russo das regiões separatistas	Simulação	Sanções individuais	Sim		"We're targeting those complicit in Putin's illegal invasion of Ukraine and those who support its barbaric war," British Foreign Secretary Liz Truss said in a statement.	https://www.reuters.com/world/europe/uk-sanctions-russian-lawmakers-who-support-ukraine-separatist-regions-2022-03-11/
19	11/mar	EUA	Oligarcas	Victor Vekselberg (porta-voz do governo) e família	Reação contra apoiadores de Putin	Coerção	Sanções Individuais	Sim			https://www.reuters.com/markets/europe/us-targets-russian-oligarchs-elites-frank-sanctions-2022-03-11/
20	11/mar	UE	Exportações; Importações	Fim do tratamento de Rússia como um país de comércio privilegiado; Perseguição aos criptoativos; Banimento de exportações russas de bens de luxo, bem como de bens de ferro e aço	Inércia sancionatória	Coerção	Sanções ao setor metalúrgico e de luxo	Não	Quarta onda		https://www.reuters.com/markets/europe/finance-sanctions-agreed-nice-2022-03-11/

Identificador	Data	Sancionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósitos	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
21	11/mar	Japão	Sistema Financeiro (Bielorrússia); Exportações (Rússia)	Congelamento de ativos de três bancos bielorrussos (Belagorprombank, Bani Dababot e o Banco de Desenvolvimento da Bielorrússia); Proibição de importação de 37 bens russos (incluindo condutores e semicondutores)	Inércia sancionatória e sanção contra aliados da Rússia (no caso, a Bielorrússia)	Coerção	Sanções a economia em geral; Sanções de commodities	Não			https://www.reuters.com/world/europe/uk-sanctions-russian-lawmakers-who-support-ukraine-separatist-regions-2022-03-11/
22	14-15/03/2022	UE (4ª pacote)	Oligarcas; Sistema Financeiro	Roman Abramovich; proibição de transações com certas empresas estatais russas; proibido de avaliação de crédito para qualquer indivíduo ou instituição russa	Reação contra aliados de Putin	Coerção	Sanções individuais; Sanções ao sistema financeiro	Sim			https://www.reuters.com/world/europe/finance-sanctions-agreed-nice-2022-03-11/
23	15/mar	Reino Unido	Oligarcas	Andrey Melnichenko (EuroChem Group), SUEK (companhia de carvão), Ponte Avan (investidor no ramo de petróleo) e Sergei Shoigu (Ministro da Defesa da Rússia)	Inércia sancionatória a reação contra aliados de Putin	Coerção	Sanções individuais	Parcialmente			https://www.reuters.com/world/europe/uk-sanctions-350-new-sanctions-listing-russia-2022-03-15/
24	15/mar	Japão	Oligarcas	Viktor Vekselberg e 12 membros da Duma (casa menor do Parlamento), membros da família de Yuri Kovalevich (banco)	Inércia sancionatória a reação contra aliados de Putin	Coerção	Sanções individuais	Sim			https://www.reuters.com/world/europe/uk-sanctions-350-new-sanctions-listing-russia-2022-03-15/

Identificador	Data	Sancionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósito	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
25	18/mar	Austrália	Oligarcas	Oleg Deripaska e Viktor Vekselberg - ligados ao setor de minério	Reação contra aliados de Putin	Coerção	Sanções individuais; Sanções ao setor de minério	Parcialmente			https://www.reuters.com/business/australia-sanctions-russian-billionaires-with-mining-industry-link-2022-03-18/
26	20/mar	Austria	Importações; Minério	Banimento de importação de alumínio russo; Assistência militar e humanitária à Ucrânia	Deterrença a posição russa na guerra	Constrangimento e Coerção	Sanções ao setor de minério	Parcialmente			https://www.reuters.com/world/australia-bans-alumina-exports-russia-sources-coal-ukraine-2022-03-19/
27	21/mar	Reino Unido	Sistema Financeiro; Oligarcas	Alfa, Comptrebank e a família de Levon; além da Seacomflot, Warner Group (setor bélico) e Afrosia	Pressionar a Rússia para desistir da guerra	Coerção	Sanções ao setor financeiro; Sanções individuais	Parcialmente			https://www.reuters.com/business/uk-sanctions-russian-oligarchs-alfa-bank-sanctions-2022-03-24/
28	24/mar	Suça	Oligarcas	Congelamento de aproximadamente US 6 bi	Pressionar a Rússia para desistir da guerra	Coerção	Congelamento de ativos	Sim		"Today, for the first time, I can give you an indication of the amount of frozen funds. To date, SECO has been notified of funds and assets totaling around 5.750 billion Swiss francs," said Erwin Bollinger, a senior official at the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) agency overseeing sanctions.	https://www.reuters.com/business/finance-swiss-freeze-more-than-6-billion-worth-sanctions-2022-03-24/

Identificador	Data	Sancionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósito	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
29	24/mar	EUA	Oligarcas	Companhias de defesa, 328 membros da Duma e o Chafé Executivo da Sberbank	Inércia sancionatória e pressão ao Putin	Coerção	Sanções individuais	Sim		"Britain and other Western nations are using sanctions to cripple the Russian economy and punish President Vladimir Putin for invading Ukraine, seeking to press him to abandon what he calls a special military operation to demilitarise and 'denazify' Ukraine."	https://www.reuters.com/world/europe-western-nations-announce-related-sanctions-2022-03-24/
30	25/mar	Suça	Energia; Importações; Sistema Financeiro	Suça adotou sanções determinadas pela UE, com proibição de comércio internacional com a Rússia sobre o setor de energia - implementação do quarto pacote de sanções da UE	Acompanhar as sanções da Europa	Coerção	Sanções sobre a economia em geral	Não			https://www.reuters.com/world/europe/eu-sanctions-against-russia-2022-03-25/
31	06/abr	Reino Unido	Sistema Financeiro; Oligarcas	É o quinto pacote de sanções britânico, atingiu oligarcas e o banco Sberbank	Deter o avanço de Rússia	Constrangimento e Coerção	Sanções individuais e sanções a uma entidade financeira	Parcialmente	Quinta onda do Reino Unido	LONDON, April 6 (Reuters) - Britain froze the assets of Russia's largest bank Sberbank on Wednesday and said it would ban imports of Russian coal by the end of 2022 in a new round of sanctions coordinated with Western allies to "starve Putin's war machine".	https://www.reuters.com/world/uk-uk-ban-russian-coal-freeze-assets-sberbank-2022-04-06/
32	06/abr	EUA	Oligarcas; Sistema Financeiro	Proibição de investimentos americanos na Rússia, sanção ao Sberbank e ao AlfaBank, familiares ligados a líderes políticos	Repressão contra crimes de guerra alegados contra a Rússia (caso de Bucha)	Coerção e Sinalização	Sanção individual e sanção ao setor financeiro	Parcialmente	O Sberbank possui um terço do total de ativos bancários na Rússia	"There's nothing less happening than major war crimes," Biden said in a speech to labor leaders, referring to the Ukrainian town of Bucha retaken from Russian forces, whose bodies of civilians their in death had been found.	https://www.reuters.com/world/usa-us-allies-ban-investments-russia-sanction-banks-2022-04-06/

Identificador	Data	Sancionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósito	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
33	07/abr	Suça	Oligarcas	Em um levantamento, a Suíça concluiu que, no momento em consideração, 900 russos foram sancionados e o país congelou mais de 8 bilhões de dólares em ativos	Reação contra aliados de Putin e oligarcas russos						https://www.reuters.com/world/europe/swiss-oligarchs-900-russians-8-billion-assets-under-russian-sanctions-2022-04-07/
34	08/abr	EU (5º pacote)	Economia Geral	Banimento à importação de carvão russo; proibição de desembarque de navios russos em portos da UE; proibição de certas importações e exportações; proibição de depósitos de capitulação.	Reacionário (Bucha)	Coerção e Sinalização	Sanções de commodities (carvão) e outros combustíveis sólidos; sanções de transporte; sanções econômicas gerais	Não			https://www.consilium.europa.eu/media/2022/04/08/eu-5th-package-of-sanctions-against-russia-over-ukraine/ https://www.consilium.europa.eu/media/2022/04/08/eu-5th-package-of-sanctions-against-russia-over-ukraine/
35	14/abr	Austrália	Economia Geral	Sanções financeiras direcionadas a 14 empresas (incluindo Tesla), crime e Trevelinor Krasov, e SEVMASH e a United Shipbuilding Corp; Kaselectronics.	Inércia sancionatória		Sanção a empresas	Parcialmente	A Austrália sancionou aproximadamente 600 indivíduos e entidades		https://www.reuters.com/world/australia-imposes-additional-sanctions-against-russia-over-ukraine-2022-04-14/

Identificador	Data	Sancionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósito	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
36	21/abr	Reino Unido	Equipamentos Militares; Gerais	Sanção contra generais russos (como Azatbek Omarbekov) e empresas de defesa	Reacionário (Bucha)	Coerção e Sinalização	Sanção individual	Sim		"Today's new wave of sanctions hits the generals and defence companies that have blood on their hands," foreign minister Liz Truss said in a	https://www.reuters.com/world/uk-uk-sets-out-26-new-sanctions-against-russia-2022-04-21/
37	27/abr	Suça	Economia Geral (Rússia e Bielorrússia)	Segunda quinta onda da UE, incluindo proibição de importação de carvão, madeira e outros bens relevantes para a economia russa	Acompanhar as sanções da Europa	Coerção	Sanção à economia em geral	Parcialmente			https://www.reuters.com/world/europe/eu-implements-further-sanctions-against-russia-belarus-2022-04-27/
38	04/mai	Reino Unido	Economia Geral; Serviços	Proibição de exportação de todo o setor de serviços à Rússia e sanção a 63 indivíduos e organizações	Coerção a Rússia de serviços de consultoria administrativa, contábil e advocacia (entre outros)	Constrangimento e Coerção	Sanções individuais e sanções de exportações	Parcialmente		"Doing business with Putin's regime is morally bankrupt and helps fund a war machine that is causing untold suffering across Ukraine," Foreign Secretary Liz Truss said in a statement.	https://www.reuters.com/world/uk-uk-bans-services-exports-russia-2022-05-04/
39	20/mai	Canadá	Oligarcas; Comércio de Luxo	Sanção contra bens de luxo e contra 14 indivíduos associados a Putin	Inércia sancionatória		Sanções individuais e ao setor de luxo	Algumas sim, outras não			https://www.reuters.com/world/canada-imposes-additional-sanctions-against-russia-over-ukraine-2022-05-20/

Identificador	Data	Sanccionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósito	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
40	02-03/06/2022	EU (6ª pacote)	Petróleo	Proibição de importação de petróleo russo por toda a UE, com exceção à Hungria	Acabar com a guerra	Coerção	Sanção ao setor petrolífero	Não	A previsão é que a proibição seja integralmente implementada até o fim de 2022	"The sanctions have one clear goal: To prompt Russia to end this war, to withdraw its troops, and to agree a sensible and fair peace with Ukraine," German Chancellor Olaf Scholz said.	europe-best-we-could-get-ukraine-hungarian-demand-agree-russian-ol-bun-2022-05-31 ; https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine
41	26/jun	EUA, Reino Unido, Japão, Canadá	Exportação	Ouro	Desar as finanças do governo russo e de seus apoiadores	Coerção	Sanção de commodities (ouro)	Parcialmente	As exportações de ouro da Rússia no ano de 2021 foram no valor de 13,45 bilhões de dólares. Os oligarcas estavam comprando ouro para se proteger das sanções	"The measures we have announced today will directly hit Russian oligarchs and strike at the heart of Putin's war machine," Prime Minister Boris Johnson said in the statement. "We need to starve the Putin regime of its funding. The ITT and our allies are doing just that."	https://www.reuters.com/markets/commodities/uk-us-japan-canada-ban-russia-gold-imports-2022-06-26/
42	29/jun	Reino Unido	Oligarcas	Vladimir Potanin (segunda pessoa mais rica da Rússia) e suas empresas	Reação contra aliados de Putin		Sanção individual	Sim		"Today's sanctions show that nothing and no one is off the table, including Putin's inner circle," a British government spokesperson said.	https://www.reuters.com/world/uk/britain-sanctions-russian-oligarch-vladimir-potanin-2022-06-29/

Identificador	Data	Sanccionador	Alvo	Destaque	Motivação	Propósito	Tipo de sanção	Direcionada?	Obs	Citações	Link
43	21/jul	UE (7ª pacote)	Pacote de "manutenção e alinhamento", para apertar as sanções já aplicadas.	Sberbank, Sergey Sotyanin (prefeito de Moscou)	Reforçar sanções aplicadas		Sanção individual; Sanção a instituição financeira	Parte sim, parte parcialmente direcionada	A sanção adicionou como novos alvos 34 indivíduos e 10 entidades		https://www.consilium.europa.eu/en/press-releases/2022/07/21/ua-aggresion-against-ukraine-euroadvis-mainenance-and-alignement-packagel
44	14/set	UE	Prolongamento das sanções por mais seis meses (até 15/03/2023)		Reforçar sanções aplicadas						
45	06/out	UE (8ª pacote)	Limite de preço para transporte de petróleo russo por países em desenvolvimento; aperto de restrições.	Adição de pessoas que espalham desinformações sobre a guerra para a lista de sancionados.	Reforçar sanções aplicadas		Sanções individuais; Sanções setoriais.	Parte sim, parte parcialmente direcionada	A sanção também adicionou como novos alvos 50 indivíduos e 7 entidades		https://www.consilium.europa.eu/en/press-releases/2022/10/06/ua-sanctions-against-russia-over-the-legal-annexation-of-ukraine-s-banets-lubank-zspodobis-and-lberon-regional
46	16/dec	UE (9ª pacote)	Eliminação de exportação de motores de diésel e outras tecnologias de uso duplo; banimento de investimentos no setor de mineração, proibições de transações com o Banco de Desenvolvimento Regional Russo	Sectores de mineração e tecnologias que possam ser usadas para a guerra.	Resposta à continuidade da invasão da Ucrânia pela Rússia	Coerção	Sanções setoriais	Parcialmente	A sanção também adicionou como novos alvos 141 indivíduos e 49 entidades		https://www.consilium.europa.eu/en/press-releases/2022/12/16/russia-2-year-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-9th-package-of-economic-and-individual-sanctions/