



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

ARACELLY COSTA AZEVEDO ROLEMBERG

**A CPI DA PANDEMIA E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE
DA VIABILIDADE JURÍDICA DO INDICIAMENTO DO EX-PRESIDENTE
BOLSONARO POR CRIMES CONTRA A HUMANIDADE**

MACEIÓ/AL
2025

ARACELLY COSTA AZEVEDO ROLEMBERG

**A CPI DA PANDEMIA E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE
DA VIABILIDADE JURÍDICA DO INDICIAMENTO DO EX-PRESIDENTE
BOLSONARO POR CRIMES CONTRA A HUMANIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao corpo docente da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Alessandra Marchioni
Pereira da Cunha

MACEIÓ/AL
2025

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

R745c Rolemberg, Aracelly Costa Azevedo.

A CPI da pandemia e o Tribunal Penal Internacional : uma análise da viabilidade jurídica do indiciamento do ex-presidente Bolsonaro por crimes contra a humanidade / Aracelly Costa Azevedo Rolemberg. – 2025.
93 f.

Orientadora: Alessandra Marchioni Pereira da Cunha.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) –
Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió,
2025.

Bibliografia: f. 88-93.

1. Viabilidade jurídica. 2. Indiciamento – Jair Bolsonaro. 3. Crime contra a humanidade. 4. CPI da COVID-19. I. Título.

CDU: 343.412

Dedico à minha avó, Alzerina, que, por gostar muito de mim, me deu segurança para me exhibir e para fazer minhas escolhas. Não tenho medo do ridículo, não tenho medo de morrer. Porque fui e sou amada.

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento é direcionado às mulheres da minha vida: Laura Azevedo e Alzerina Costa.

À minha mãe, Lady Laura, a gratidão por ser minha maior fã e impulsionadora. Se sou quem sou, é porque você, mãezinha, me instigou a correr atrás do que mereço. Valeram a pena todas as caminhadas que fizemos da Escolinha para nossa casa debaixo do sol que ardia até o pensamento. Eu te amo.

À vovó Alzerina, eu agradeço pelo acolhimento incondicional em todos os momentos - nos erros, nos acertos, no choro e no riso. Minha companheira em viagens de mochilão, meu espelho e minha alma gêmea. Eu amo você, vovó Alze.

Agradeço também à minha família: Vovô Walter (*in memorian*), Tia Nega (*in memorian*), Tia Márcia, Tio Nilton, Raphael, Lays e Luquinhas. Vocês são parte do que sou. Aos meus padrinhos, Sebastião e Maria Célia, a gratidão por serem os melhores e mais presentes padrinhos do mundo. São meus segundos pais. Aplaudiram-me na Formatura do ABC e agora presenciam a conclusão da graduação em Direito pela UFAL.

Agradeço aos meus amigos da vida toda - que me acompanham desde a infância ou adolescência: Alan Alvoravel, Bruna Lima, Maria das Graças Lima, Nathalia Targino, Yghor Menezes, Gustavo Vieira, Daniel Macedo, Beatriz Cavalcante, Myllena Pitanga, Wanessa Marinho, Keliny Santana e Leonardo Jatobá. Vivemos momentos marcantes que contribuíram para o que vivo hoje.

Agradeço à minha amiga-irmã, Pietra Gonzalez. Você sabe que nossa história ultrapassa o que conhecemos. Coisa de outras vidas. The Very Best of the Greatest Hits of Meu Minha Best é um clássico.

Agradeço ao meu amigo, parceiro, companheiro e cúmplice, Ragner Bello, por ser casa e abrigo e por aliviar o peso da vida adulta.

Agradeço aos amigos da FDA, que se tornaram amigos da vida: Vyda Corado, Bárbara Dória, Heitor Nascimento e Elizabeth Martins. Conseguimos porque estivemos juntos nos altos e baixos - dentro e fora da universidade. Chegamos até aqui juntos. Vocês foram sol quando meu dia estava nublado. Foram apoio, fortaleza e paciência. Uma vez Fuds&Malps, sempre Fuds&Malps!

Agradeço também aos amigos que a graduação e o Direito me deram: Marcos Melo, Marcus Melo, Morgana Beltrão, Kalênia Alves e Cinthya Barbosa. Em tempo, agradeço à

minha turma em nome de meus amigos Débora Amaral, Mariana Cavalcante, Sérgio Peroba, Rafael Fazzi, Jéssica Miguel, Sabrina Lessa, Yasmin Calheiros e Rejane Santos. Obrigada por me darem a honra de ser a representante da turma. Foram cinco anos de muita dedicação aos nossos interesses.

Agradeço aos diversos coletivos, projetos de extensão e ligas acadêmicas que integrei. Faço este agradecimento em nome do NAJUP (Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular) e da LACC (Liga Acadêmica de Ciências Criminais) apenas para ser breve. Ao NAJUP, a gratidão por ter me inserido em debates com os quais eu sonhava desde o ensino fundamental; à LACC, a qual tenho o prazer em dizer que fiz parte da reativação no ano de 2024, agradeço pela confiança depositada em mim como Diretora de Pesquisa.

Agradeço aos colegas que cultivei durante o estágio na Procuradoria Geral do Estado de Alagoas. Faço este agradecimento em nome de João Arthur Alves, o qual me mostrou que a trajetória acadêmica nem sempre é leve, mas deve ser prazerosa. Em especial, agradeço à Dra. Emmanuelle Pacheco, exemplo de comprometimento e responsabilidade; e ao Dr. Augusto Carlos, que me ensinou muito sobre Processo Civil. Agradeço aos colegas do Escritório Motta Advocacia. Especificamente, agradeço ao Dr. Aldemar Motta, exemplo de honestidade e compromisso com a advocacia. Obrigada por tanto.

Agradeço aos amigos do Tribunal de Justiça de Alagoas. Faço este agradecimento a todos em nome do Chefe de Gabinete, Tiago Malta, e do Supervisor Jurídico, Renato Quintiliano. Nosso gabinete, comandado por Dr. Alberto Jorge enquanto estávamos na Câmara Criminal, e agora, capitaneado pela Dra. Adriana Carla na 1ª Câmara Cível, se tornou uma família. É satisfatório trabalhar com pessoas tão comprometidas com a Justiça e com o correto julgamento das demandas. Todos os dias aprendo coisas novas. Saibam que cada um de vocês me inspira e me motiva de formas diferentes, todas muito especiais.

Por fim, preciso agradecer aos professores da FDA/UFAL. Impossível citar todos os nomes, por isso, agradeço ao corpo docente em nome de: Alessandra Marchioni - minha orientadora neste trabalho, a mulher que me faz travar de tanta admiração; Elaine Pimentel - exemplo de força e comprometimento com nossa Faculdade; Lana Palmeira - minha orientadora no PIBIC em Direito Constitucional e a mulher mais elegante da FDA/UFAL; Maria da Graça Gurgel - que, em uma aula de Direitos Humanos Fundamentais, me impactou profundamente ao demonstrar a necessidade de estar atento e forte; Gabriel Ivo - mestre das sutilezas da vida, sempre comprometido com a Universidade pública, gratuita e de qualidade; Jasiel Ivo - que alia

o rigor do magistrado à leveza de um educador nato; Hugo Leonardo - meu orientador durante a monitoria em Criminologia, coordenador do Grupo Biopolítica e Processo Penal e exemplo de paciência; Raimundo Palmeira - meu orientador durante o Campeonato de Júri Simulado da OAB/AL e o mais irreverente advogado criminalista; Alberto Jorge - o professor que se tornou ídolo, a quem sou eternamente grata pelos ensinamentos em Direito Penal e por ter confiado em mim como sua assessora; Tácito Yuri - que me alegrou ao fazer questão de ser convidado para assistir à defesa deste trabalho; Olga Krell - que, além das lições em Direito, muito me ensinou sobre paciência; Andreas Krell - que me motivou a estudar Direito Ambiental; e Marcos Ehrhardt Jr. - que me fez apreciar o estudo do Direito Civil.

Dos bons se aprendem coisas boas. Eu aprendi com os melhores.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a viabilidade jurídica do indiciamento do Ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro perante o Tribunal Penal Internacional pela prática de “crimes contra a humanidade” durante a pandemia de Covid-19. A investigação parte das conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19, instaurada no Senado Federal em 2021, que identificou uma série de condutas omissivas e comissivas do Governo Federal que, segundo o Relatório Final, configurariam um ataque sistemático e generalizado contra a população civil brasileira. Inicialmente, o trabalho examina os fundamentos jurídicos, políticos e fáticos da CPI, destacando episódios como a promoção da “imunidade de rebanho” sem vacinação, o incentivo ao “tratamento precoce” com medicamentos ineficazes, a crise de oxigênio em Manaus e a desproteção deliberada das populações indígenas. Tais práticas foram enquadradas pelo Relatório Final da CPI da Covid-19 como “crimes contra a humanidade”, tipo penal posto no art. 7º do Estatuto de Roma, nas modalidades “extermínio”, “perseguição” e “outros atos desumanos”. Na sequência, o estudo apresenta os antecedentes históricos e a estrutura do TPI, bem como os princípios que norteiam sua atuação, com ênfase no “princípio da complementaridade” e na interpretação do TPI sobre a “regra do esgotamento dos recursos internos”. A análise teórica é acompanhada de doutrina especializada e jurisprudência relevante da Corte, incluindo os casos Lubanga, Al-Islam Gaddafi e Al-Senussi, que delineiam os critérios de admissibilidade internacional quando existem procedimentos internos pendentes. Por fim, a terceira parte do trabalho se debruça sobre o andamento das investigações em curso no Brasil, notadamente a Petição nº 10.059/2021, que trata da possível prática do crime de “epidemia com resultado morte” (art. 267, § 1º, do Código Penal), tipo penal presente no Código Penal Brasileiro que mais se aproxima à noção de “crimes contra a humanidade” nos termos do Estatuto de Roma, o que pode configurar um óbice à admissibilidade do caso no TPI.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19, Jair Messias Bolsonaro, Tribunal Penal Internacional, Crimes Contra a Humanidade.

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal viability of former President Jair Messias Bolsonaro's indictment before the International Criminal Court for committing "crimes against humanity" during the Covid-19 pandemic. The investigation is based on the conclusions of the Covid-19 Parliamentary Inquiry Committee, established in the Federal Senate in 2021, which identified a series of omissions and commissions by the Federal Government that, according to the Final Report, would constitute a systematic and widespread attack against the Brazilian civilian population. Initially, the study examines the legal, political and factual foundations of the PCI, highlighting episodes such as the promotion of "herd immunity" without vaccination, the encouragement of "early treatment" with ineffective medications, the oxygen crisis in Manaus and the deliberate lack of protection of indigenous populations. Such practices were classified by the Final Report of the PCI of Covid-19 as "crimes against humanity", a criminal type set out in art. 7 of the Rome Statute, in the categories of "extermination", "persecution" and "other inhumane acts". The study then presents the historical background and structure of the ICC, as well as the principles that guide its activities, with an emphasis on the "principle of complementarity" and the ICC's interpretation of the "rule of exhaustion of internal resources". The theoretical analysis is accompanied by specialized doctrine and relevant case law of the Court, including the Lubanga, Al-Islam Gaddafi and Al-Senussi cases, which outline the criteria for international admissibility when there are pending domestic proceedings. Finally, the third part of the study focuses on the progress of ongoing investigations in Brazil, notably Petition No. 10.059/2021, which deals with the possible practice of the crime of "epidemic resulting in death" (art. 267, § 1, of the Brazilian Penal Code), a criminal type present in the Brazilian Penal Code that most closely resembles the notion of "crimes against humanity" under the terms of the Rome Statute, which may constitute an obstacle to the admissibility of the case in the ICC.

Keywords: Covid-19 Parliamentary Inquiry Committee, Jair Messias Bolsonaro, International Criminal Court, Crimes Against Humanity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ER	Estatuto de Roma
TPI	Tribunal Penal Internacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
OMS	Organização Mundial da Saúde
MS	Ministério da Saúde
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
STF	Supremo Tribunal Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
PT	Partido dos Trabalhadores
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
CEPEDISA	Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário
FSP	Faculdade de Saúde Pública
USP	Universidade de São Paulo
SECOM	Secretaria de Comunicação do Governo
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CNTM	Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
CONASS	Conselho Nacional de Secretários da Saúde
LQFEX	Laboratório Químico Farmacêutico do Exército
CFM	Conselho Federal de Medicina
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
MPF	Ministério Público Federal
CIDH	Comissão Americana de Direitos Humanos
Condisi-Y	Conselho Distrital de Saúde Yanomami e Yekuana
TMIN	Tribunal Militar Internacional de Nuremberg
TMIEO	Tribunal Militar Internacional do Extremo Oriente

ONU	Organização das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
TPII	Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia
TPIR	Tribunal Penal Internacional para Ruanda
PGR	Procuradoria-Geral da República

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 A CPI DA COVID-19 E A APURAÇÃO DAS CONDUTAS DO EX-PRESIDENTE BOLSONARO.....	20
2.1 A PANDEMIA DE COVID-19: CONTEXTUALIZAÇÃO E IMPACTOS NO BRASIL	20
2.2 A CPI DA COVID-19: ESTRUTURA, OBJETIVOS E RESULTADOS	23
2.3 A PROMOÇÃO DA TESE DE “IMUNIDADE DE REBANHO” SEM VACINAÇÃO: NEGACIONISMO E POLÍTICA DE CONTÁGIO.....	25
2.4 O INCENTIVO AO “TRATAMENTO PRECOCE” COM MEDICAMENTOS INEFICAZES: POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM DESINFORMAÇÃO	28
2.5 A CRISE SANITÁRIA DE MANAUS: A GESTÃO DA ESCASSEZ DE OXIGÊNIO E A OMISSÃO DELIBERADA.....	31
2.6 A SITUAÇÃO DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS: ABANDONO E NEGLIGÊNCIA NO CONTEXTO DE VULNERABILIDADE ÉTNICA	36
3 O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A TIPIFICAÇÃO DE CRIMES CONTRA A HUMANIDADE.....	41
3.1 OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL	41
3.2 A ESTRUTURA, O FUNCIONAMENTO E A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL	47
3.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO TPI.....	51
3.4 A JURISDIÇÃO MATERIAL DO TPI: CRIMES PREVISTOS NO ESTATUTO DE ROMA.....	55
3.4.1 AS MODALIDADES DE CRIMES CONTRA A HUMANIDADE.....	58
3.4.2 A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE INDICIAMENTO DO EX-PRESIDENTE BOLSONARO POR CRIMES CONTRA A HUMANIDADE ...	63
4 A VIABILIDADE JURÍDICA DA ATUAÇÃO DO TPI NO CASO BOLSONARO À LUZ DO “PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIDADE” E DA “REGRAS DO ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS”	70
4.1 O “PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIDADE” COMO FUNDAMENTO DA JURISDIÇÃO SUBSIDIÁRIA DO TPI	71
4.2 A “REGRAS DO ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS” E SUA INTERPRETAÇÃO PELO TPI.....	75
4.3 A CPI DA PANDEMIA E A ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS NACIONAIS NO CASO BOLSONARO.....	78
4.4 O SOPESAMENTO ENTRE A JURISDIÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL: LIMITES E PERSPECTIVAS PARA A ATUAÇÃO DO TPI NO CASO BOLSONARO	81
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

Em abril de 2020, o diplomata estadunidense David Scheffer apontou que determinadas condutas de governantes durante a pandemia de Covid-19 poderiam ser caracterizadas como “crimes contra a humanidade”, nos termos do Estatuto de Roma (ER), documento que instituiu o Tribunal Penal Internacional (TPI). Nesse sentido:

O erro de saúde pública pode ser elevado ao patamar de crime contra a humanidade, como definido no ER do TPI: um “ato desumano... que causa intencionalmente grande sofrimento, ou afeta gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental” que é “cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque”. Com o número de mortos por Covid-19 ainda aumentando em índices alarmantes em muitos países, inclusive nos Estados Unidos, a noção não é tão forçada. Por exemplo, líderes políticos poderiam ser apontados como perpetradores de um crime contra a humanidade que resulta em dezenas de milhares de mortes porque eles intencionalmente falharam em providenciar a testagem do vírus a tempo e em grande escala, ou falharam na aquisição de equipamentos de proteção individual para os trabalhadores da saúde, ou deixaram de ordenar medidas essenciais de distanciamento social.¹
[grifo nosso]

A provocação de Scheffer, em suma, exprime que a pandemia de Covid-19 não emergiu somente como uma crise sanitária, mas também como um fenômeno de complexas implicações sociais, políticas e jurídicas. No Brasil, o surto pandêmico e o cenário político nos anos de 2020 e 2021 impulsionaram a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as possíveis ações e omissões perpetradas pelo Governo Federal no enfrentamento da pandemia de Covid-19, o que desembocou nos indiciamentos constantes no Relatório Final da CPI da Pandemia, mais especificamente, no indiciamento de Jair Messias Bolsonaro pelo suposto cometimento de “crimes contra a humanidade”, nas modalidades “extermínio”, “perseguição” e “outros atos desumanos”, nos termos do art. 7º, itens “b”, “h” e “k”, do ER.

A análise da viabilidade jurídica do indiciamento do Ex-Presidente Jair Bolsonaro por “crimes contra a humanidade”, a partir das condutas apuradas na CPI da Pandemia, insere-se em um contexto jurídico e político extremamente atual. O Tribunal Penal Internacional continua

¹ SCHEFFER, David. Is It a Crime to Mishandle a Public Health Response? **Council of Foreign Relations**. 22 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.cfr.org/article/it-crime-mishandle-public-health-response>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

a afirmar sua relevância como órgão de proteção da dignidade humana, especialmente, nos casos em que os mecanismos nacionais de responsabilização se mostram inefetivos ou insuficientes.

A importância deste trabalho reside na possibilidade de discutir, à luz do “princípio da complementaridade” e da interpretação do TPI sobre a “regra do esgotamento dos recursos internos”, se o Brasil está ou não cumprindo de forma efetiva sua obrigação primária de investigar e processar graves violações de direitos humanos. O TPI, ao adotar a lógica subsidiária, somente pode intervir quando o Estado se mostrar incapaz ou não tiver vontade de investigar ou punir os responsáveis, conforme estabelece o art. 17 do Estatuto de Roma. Nesse sentido, o estudo da movimentação processual interna, como a análise da Petição nº 10.059/2021, a atuação da Procuradoria-Geral da República e o andamento da Ação Penal nº 2668, é essencial para aferir a admissibilidade da atuação internacional

Além disso, a abordagem proposta neste trabalho é fundamental para o fortalecimento do “princípio de justiça global”. No contexto da pandemia, observou-se um aumento das denúncias internacionais referentes às políticas governamentais de combate à pandemia. Como exemplo, tem-se que o Instituto Canadense de Especialização em Direito Internacional solicitou ao Procurador do TPI que investigasse líderes mundiais e a própria Organização Mundial de Saúde (OMS) por supostos crimes internacionais relacionados à Covid-19². Assim, estudar o caso brasileiro contribui para a consolidação de uma cultura jurídica que não tolera a impunidade de líderes políticos que, mesmo em tempos de emergência sanitária, violam normas básicas de proteção à vida e à dignidade humana.

Dessa maneira, o presente trabalho não apenas busca discutir uma possibilidade teórica, mas também propõe uma reflexão crítica sobre a efetividade dos sistemas de justiça, interno e internacional, na proteção dos direitos fundamentais em situações extremas, contribuindo para o debate jurídico nacional e internacional sobre a responsabilização de líderes políticos em cenários de grave crise humanitária.

Nesse contexto, este trabalho busca responder às seguintes perguntas: (i) quais condutas omissivas e comissivas, praticadas pelo Governo Federal, tendo Jair Bolsonaro como Presidente da República, as quais foram apuradas pela CPI da Pandemia, podem ser caracterizadas como

² ZUBIZARRETA, Tim. ICC complaint filed against world leaders and WHO over COVID-19. **Jurist News**. 29 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.jurist.org/news/2020/05/icc-complaint-filed-against-world-leaders-and-who-over-covid-19/>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

“crimes contra a humanidade”, nos termos do Estatuto de Roma?; (ii) de que maneira o Tribunal Penal Internacional poderia atuar no indiciamento do Ex-Presidente Bolsonaro à luz de seus princípios e estrutura?; (iii) quais são os desafios jurídicos para a admissibilidade do caso perante o TPI, considerando o “princípio da complementaridade”, a interpretação do TPI sobre a “regra do esgotamento dos recursos internos” e a situação das investigações internas no Brasil?

Assim, o primeiro capítulo do desenvolvimento, a saber, o capítulo 2, tem como objetivo principal analisar, sob a perspectiva do Direito Penal Internacional, as condutas apuradas pela CPI da Covid-19 atribuídas ao Ex-Presidente Jair Bolsonaro, investigando se essas ações e omissões podem ser juridicamente qualificadas como “crimes contra a humanidade”, nos termos do art. 7º do Estatuto de Roma.

A exposição fática é organizada em quatro núcleos temáticos, a saber, a tese de “imunidade de rebanho” sem vacinação, o incentivo ao “tratamento precoce” com medicamentos ineficazes, a gestão da crise sanitária em Manaus e o abandono das comunidades indígenas, a fim de evidenciar o padrão de sistematicidade, generalização e dolo que caracteriza os “crimes contra a humanidade”. Cada um desses episódios será detalhado a partir das provas colhidas pela CPI, de documentos oficiais, depoimentos e reportagens, com o intuito de reconstruir o contexto político-sanitário em que se deram as ações do Governo Federal

Além da descrição factual, o capítulo 2 buscará identificar os elementos subjetivos exigidos pelo Direito Internacional Penal para a configuração de “crimes contra a humanidade”, especialmente o elemento do conhecimento e da intenção de dirigir ataques contra a população civil. Em relação a isso, pretende-se demonstrar que a conduta do então presidente não se limitou a erros de gestão, mas compôs uma política deliberada que negligenciou os princípios básicos de proteção à saúde e à vida.

Outro objetivo é a aproximação entre o conteúdo do Relatório Final da CPI e os requisitos jurídicos estabelecidos pelo Estatuto de Roma, articulando as práticas documentadas com as categorias jurídicas do Direito Internacional Penal. A partir dessa análise, o capítulo propõe lançar as bases para sustentar, nos capítulos seguintes, a possibilidade de submissão do caso ao Tribunal Penal Internacional, reforçando a necessidade de responsabilização de agentes públicos que utilizam o poder estatal para a prática sistemática de violações graves contra a população civil.

Por conseguinte, o capítulo 3, segundo capítulo do desenvolvimento, se debruça sobre o histórico de criação, a estrutura institucional e os princípios de funcionamento do Tribunal Penal Internacional, com foco especial nos elementos que fundamentam sua competência para o julgamento de “crimes contra a humanidade”. Pretende-se fornecer uma compreensão sólida sobre a origem do TPI como resposta à impunidade de crimes graves e sistemáticos que ofendem a consciência jurídica internacional, bem como a evolução de sua atuação desde a sua instalação.

Nesse contexto, o capítulo buscará explicar a arquitetura do sistema de justiça penal internacional, enfatizando o “princípio da complementaridade”, lógica fundamental que define a jurisdição do TPI como subsidiária e condicionada à incapacidade ou falta de vontade genuína dos Estados em processar crimes sob sua competência. Serão detalhados os critérios objetivos e subjetivos que guiam a avaliação da admissibilidade de casos, conforme interpretados pela jurisprudência da própria Corte, como nos precedentes de Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06), Al-Islam Gaddafi (ICC-01/11-01/11) e Al-Senussi (ICC-01/11-01/11).

Outro objetivo do capítulo 3 é descrever as modalidades de “crimes contra a humanidade” estabelecidas no Estatuto de Roma, elucidando seus elementos essenciais e a necessidade de demonstração de um ataque sistemático ou generalizado contra a população civil, com conhecimento do ataque. Dentro desse escopo, a análise se volta para a possibilidade de enquadrar as condutas atribuídas a Jair Bolsonaro no tipo penal internacional de “crimes contra a humanidade”, nas modalidades de “extermínio”, “perseguição” e “outros atos desumanos”.

O capítulo introduz a hipótese de submissão do caso Bolsonaro ao TPI, considerando os desafios doutrinários e práticos de se imputar responsabilidade criminal a chefes de Estado em exercício ou após o término do mandato. Com isso, pretende-se oferecer os fundamentos teóricos e jurídicos necessários para a análise crítica e aplicada realizada no capítulo seguinte.

Por fim, o capítulo 4, terceiro capítulo do desenvolvimento, busca analisar a admissibilidade do caso envolvendo o Ex-Presidente Jair Bolsonaro perante o Tribunal Penal Internacional, à luz do “princípio da complementaridade”, conforme previsto no art. 17 do Estatuto de Roma, e da “regra do esgotamento dos recursos internos”, nos termos da interpretação do TPI. Portanto, busca-se avaliar de forma crítica se o atual estágio das investigações no Brasil, especialmente no tocante à Petição nº 10.059/2021, permite ou não a atuação subsidiária do TPI.

Inicialmente, o capítulo apresenta a concepção teórica do “princípio da complementaridade”, que assegura a primazia das jurisdições nacionais, ao exigir que o TPI intervenha apenas diante da incapacidade ou da falta de disposição genuína dos Estados em investigar e processar crimes sob sua jurisdição. Será analisada a jurisprudência relevante da Corte, como nos casos Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06), Al-Islam Gaddafi (ICC-01/11-01/11) e Al-Senussi (ICC-01/11-01/11), para estabelecer os parâmetros de verificação da efetividade e da autenticidade das ações internas.

Em seguida, o capítulo foca na análise do caso brasileiro, com especial atenção à trajetória da Petição nº 10.059/2021, desde seu arquivamento inicial pela Procuradoria-Geral da República até a atual pendência de julgamento do agravo regimental no Supremo Tribunal Federal. Avalia-se a importância da movimentação recente, com a devolução dos autos para julgamento em Plenário, e a possibilidade de futura reativação do procedimento, como fatores que afastam a caracterização de uma situação de inércia absoluta por parte das autoridades nacionais.

O presente trabalho adota como metodologia a pesquisa de natureza básica, voltada à ampliação do conhecimento teórico sobre a responsabilização penal internacional por “crimes contra a humanidade”. A abordagem do problema é qualitativa, tendo em vista a análise interpretativa de documentos jurídicos, relatórios oficiais e eventos políticos ocorridos durante a pandemia de Covid-19 no Brasil. Quanto aos seus objetivos, a pesquisa possui caráter exploratório, ao investigar a viabilidade jurídica do indiciamento do Ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro perante o Tribunal Penal Internacional, e descritivo, ao detalhar os eventos que fundamentaram tal possibilidade.

Para a consecução dessas finalidades, foram utilizados os procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica, mediante a análise de livros, artigos científicos e decisões judiciais, e da pesquisa documental, com a interpretação de documentos oficiais, especialmente o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia. A estratégia metodológica adotada é dedutiva, partindo da conceituação normativa e doutrinária dos “crimes contra a humanidade” para, em seguida, aplicá-la criticamente aos fatos ocorridos no contexto da gestão da crise sanitária.

A pesquisa normativa desenvolve-se com base em documentos oficiais, destacando-se o Estatuto de Roma (Decreto nº 4.388/2002), o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, de 2021, atos da Procuradoria-Geral da República, decisões do Supremo

Tribunal Federal e trâmites processuais relevantes, como a Petição nº 10.059/2021. Tais fontes proporcionam o substrato jurídico necessário à análise da configuração dos “crimes contra a humanidade” e da aplicação do “princípio da complementaridade”.

No campo doutrinário, utilizam-se autores de referência no Direito Internacional Penal e no Direito Internacional Público, como Antonio Cassese, Kai Ambos, William Schabas, Valério de Oliveira Mazzuoli, Jean-Paul Bazelaire e Thierry Cretin. Ainda, a análise dos precedentes do Tribunal Penal Internacional, como nos casos Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06), Al-Islam Gaddafi (ICC-01/11-01/11) e Al-Senussi (ICC-01/11-01/11), é incorporada ao método, a fim de ilustrar a aplicação prática do “princípio da complementaridade” e a responsabilização individual por crimes contra a humanidade, alinhando os referenciais teóricos e normativos à casuística internacional.

Complementarmente, para a reconstituição do contexto fático e político da pandemia no Brasil, recorre-se a estudos acadêmicos específicos, notadamente o trabalho de Deisy Ventura e Rosana Reis, cujo título é “A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19” e a obra “A política contra o vírus”, de Randolfe Rodrigues e Humberto Costa, bem como a reportagens de diversos veículos jornalísticos conceituados, de modo a assegurar a atualização dos dados e a diversidade das fontes.

Por fim, tem-se que o presente trabalho organiza-se em três grandes momentos interligados, buscando construir uma linha de raciocínio progressiva entre os fatos apurados, sua qualificação jurídica e a análise de admissibilidade internacional.

Inicialmente, desenvolve-se um panorama detalhado sobre a atuação do Governo Federal durante a pandemia de Covid-19, com foco nas condutas atribuídas ao então presidente da República, Jair Bolsonaro, a partir das apurações realizadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia. São abordados, de forma sistematizada, os principais episódios indicativos de violação de direitos humanos. Busca-se demonstrar que essas práticas, em seu conjunto, podem configurar um ataque generalizado e sistemático à população civil.

Na sequência, apresenta-se o funcionamento do Tribunal Penal Internacional, seu contexto histórico de criação, estrutura, princípios de atuação, com destaque para o “princípio da complementaridade”, e a tipificação dos “crimes contra a humanidade”. A análise concentra-se em compreender como as condutas apuradas no cenário brasileiro poderiam ser subsumidas às categorias jurídicas internacionais, considerando os requisitos normativos e a jurisprudência consolidada do TPI.

Dessa forma, o trabalho realiza uma reflexão crítica sobre a admissibilidade do caso no âmbito do Tribunal Penal Internacional. Avalia-se o estágio das investigações internas, em especial a tramitação da Petição nº 10.059/2021, o impacto do seu arquivamento e a relevância de sua possível reativação. A estrutura do trabalho, assim, parte da contextualização fática e política, passa pela análise jurídico-internacional da tipificação dos crimes e culmina na avaliação das condições necessárias para a atuação da jurisdição penal internacional, respeitando a lógica de progressão argumentativa que articula os fatos ao Direito.

2 A CPI DA COVID-19 E A APURAÇÃO DAS CONDUTAS DO EX-PRESIDENTE BOLSONARO

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o contexto fático e político que fundamentou a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia de Covid-19, bem como analisar os principais tópicos abordados em seu Relatório Final, os quais indicam o Ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro como possível perpetrador de “crimes contra a humanidade”. Para tanto, serão explorados os aspectos centrais da condução da política sanitária federal durante a emergência da Covid-19, com foco nas condutas atribuídas ao então Chefe do Executivo.

Traça-se, portanto, uma linha do tempo sobre a pandemia no Brasil, destacando os marcos institucionais e as principais respostas adotadas pelo Governo Federal. Em seguida, aborda-se a CPI da Pandemia, seu fundamento constitucional, suas linhas de investigação e o percurso que culminou na elaboração de um extenso e robusto relatório. Na sequência, são examinados, respectivamente, os episódios relacionados à tese de “imunidade de rebanho”, à adoção ao chamado “tratamento precoce”, à crise sanitária vivenciada no estado do Amazonas - com ênfase no desabastecimento de oxigênio em Manaus - e à situação da população indígena durante a pandemia.

A análise desses tópicos visa demonstrar que as ações e omissões do Governo Federal, longe de serem meramente equivocadas ou ineficazes, podem configurar um padrão de conduta dolosa e generalizada contra a população civil brasileira, especialmente, contra os grupos mais vulneráveis. Tal padrão, conforme será desenvolvido ao longo deste trabalho, pode ensejar o enquadramento jurídico dessas práticas como “crimes contra a humanidade”, nos termos previstos pelo Estatuto de Roma.

2.1 A PANDEMIA DE COVID-19: CONTEXTUALIZAÇÃO E IMPACTOS NO BRASIL

A linha do tempo, desde o primeiro caso de Covid-19 em solo brasileiro até a CPI da Pandemia, é bastante complexa. Os primeiros casos da doença foram notificados em Wuhan, na China, em dezembro de 2019, e apesar de o vírus ser conhecido pela medicina desde os anos 1960, havia um certo desconhecimento sobre o grau de transmissibilidade e letalidade da cepa

surgida em 2019. Em janeiro do ano seguinte, identificou-se o SARS-CoV-2 como o vírus causador da doença conhecida como Covid-19.

Ainda em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomendou aos seus Estados-membros determinadas precauções para evitar o espalhamento da doença, como o uso de máscaras. Em resposta, o Ministério da Saúde (MS), comandado, à época, pelo médico Luiz Henrique Mandetta, notificou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e as secretarias estaduais e municipais de saúde acerca da necessidade de monitoramento de eventos incomuns.

Em meados de abril de 2020, a OMS publicou orientações sobre medidas sociais, ao sugerir o estabelecimento do distanciamento social, conhecido como *lockdown*. Em março do mesmo ano, o número de mortes causadas pela síndrome respiratória aguda grave, causada pelo novo Coronavírus, aumentou de maneira vertiginosa, acumulando cerca de duzentas vidas perdidas para a doença no Brasil.³ Assim, em apenas três meses, a doença já era considerada uma pandemia com infectados em quase todos os países do mundo.⁴

Nesse contexto, surgiram as primeiras iniciativas internacionais para fomentar o desenvolvimento de uma vacina eficaz contra a doença e promover a imunização em massa. A título de exemplo, tem-se o “*Covax Facility*”, aliança internacional conduzida pela OMS, entre outras organizações, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento e a produção de vacinas contra Covid-19.⁵ Em julho de 2020, havia 150 países interessados em adquirir as vacinas. Entretanto, o Brasil somente aderiu à aliança em setembro de 2020 e a vacinação contra a doença teve início em janeiro de 2021.

No mês de novembro de 2020, a OMS publicou orientações para auxiliar os governos nacionais a integrarem o esquema de vacinação contra a Covid-19 em seus planos de vacinação. No caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) necessitou intervir, ordenando ao Ministério da Saúde, que contava com o general Eduardo Pazuello como Ministro, a entregar o

³ Casos de Coronavírus no Brasil em 31 de março. **G1**, São Paulo, 31 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/31/casos-de-coronavirus-no-brasil-em-31-de-marco.ghtml>>. Acesso em: 20 dez. 2024.

⁴ OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. **Organização Pan-Americana da Saúde**, 11 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>>. Acesso em: 20 de dez. 2024.

⁵ BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **COVAX Facility**. Brasília, 25 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/campanhas/coronavirus/vacinas/covax-facility>>. Acesso em: 20 dez. 2024.

“Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19”⁶, instituído em dezembro de 2020, mesmo com a ausência de imunizantes no Brasil.

No dia 14 de janeiro de 2021, foram noticiados o agravamento dos casos em Manaus, no Amazonas, e a falta de oxigênio para pacientes internados nos hospitais da cidade. Sobre esse fato, o Governo Federal informou ao STF que soube da escassez de oxigênio no dia 8 de janeiro⁷, no entanto, restou provado que:

Uma semana antes, e disso só saberíamos à medida que as investigações e os depoimentos da CPI ocorressem, a White Martins, fornecedora de oxigênio dos hospitais públicos de Manaus, havia informado ao Ministério da Saúde a iminente falta do produto diante do assustador aumento da demanda. No dia 11 de janeiro, outra correspondência eletrônica pedia “apoio logístico imediato” para transporte de oxigênio à cidade.

[...]

A CPI revelou que, dez dias antes da falta de oxigênio, o governo Bolsonaro fora alertado sobre o risco de colapso do sistema de saúde em Manaus por um documento produzido pelo Ministério da Saúde datado de 4 de janeiro.⁸

[grifo nosso]

O mês de março de 2021 foi marcado pelo caos. Morreram mais pessoas de Covid-19 no Brasil do que em 109 países juntos no período de um ano. Foram mais de 66 mil óbitos no Brasil, país de 212 milhões de habitantes. Em 109 países, que somam 1,6 bilhão de habitantes, foram quase 65 mil mortes ao longo de 12 meses.⁹

Assim, pode-se dizer que a crise de oxigênio em Manaus foi o estopim para que os parlamentares brasileiros buscassem a instauração de uma CPI para investigar a atuação do Governo Federal, vez que a população civil, os veículos de mídia, a oposição e até parlamentares governistas questionavam a postura adotada para o enfrentamento da pandemia.

⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19**. Brasília, 16 dez. 2022. Disponível em: <https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2021/04/1a-Edic%CC%A7a%CC%83o-Plano-Nacional-de-Vacinac%CC%A7a%CC%83o-contr-Covid_V1_16dez20.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2024.

⁷ AGU diz que governo soube de falta de oxigênio no AM em 8/1. **Consultor Jurídico**. 18 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jan-18/agu-governo-soube-falta-oxigenio-am-janeiro>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

⁸ RODRIGUES, Randolfe. COSTA, Humberto. **A política contra o vírus: bastidores da CPI da Covid**. Brasília: Companhia das Letras, 2022, p. 26-27.

⁹ MAGENTA, Matheus. Um terço das mortes no mundo: 3 gráficos fundamentais para entender a pandemia no Brasil. **BBC Brasil**. Londres, 2 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56607007>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

2.2 A CPI DA COVID-19: ESTRUTURA, OBJETIVOS E RESULTADOS

As Comissões Parlamentares de Inquérito configuram um instrumento para o exercício da função fiscalizatória dos parlamentares, possuindo, para tanto, poderes de investigação equiparados aos das autoridades judiciais. O fundamento constitucional das CPIs encontra-se no art. 58, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), sendo seu funcionamento regulamentado pelo Regimento Interno do Senado Federal (RISF) nos arts. 145 a 153, além das Leis nº 1.579/1952, nº 10.001/2000 e nº 10.679/2003.

As CPIs podem durar até 120 dias, com a possibilidade de prorrogação por mais 60 dias, e são criadas a requerimento de ao menos um terço dos membros do Senado Federal, o que a caracteriza como um direito da minoria. O requerimento, que necessita ser recebido pelo presidente da Casa, deve indicar o fato a ser apurado, o número de integrantes, o prazo de duração e as despesas a serem realizadas. No dia 15 de janeiro de 2021, o Senador Randolfe Rodrigues (PT), apresentou o Requerimento nº 1.371/2021, no qual se pleiteava a criação de uma CPI para “apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados.”¹⁰

Tal requerimento alcançou o número mínimo de assinaturas em menos de um mês, no entanto, a efetivação do direito da minoria à instauração da CPI não estava sendo respeitado, vez que a presidência do Senado Federal, insistia que não seria viável a realização de uma CPI durante uma pandemia, ante a suspensão das atividades presenciais no Congresso Nacional. Ponderava-se, portanto, além do modelo de funcionamento das reuniões e depoimentos, a real necessidade de instauração da Comissão.

À vista desse entrave, os senadores Alessandro Vieira (MDB) e Jorge Kajuru (PSB) impetraram, no STF, o Mandado de Segurança nº 37.760/DF, com o objetivo de obter o aval para que fosse ordenada a realização da CPI. Assim, em 8 de abril de 2021, o Ministro Luís Roberto Barroso concedeu liminarmente a ordem para a instalação imediata da Comissão. A ordem concedida, além de se justificar juridicamente, vez que estavam preenchidos os

¹⁰ BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 1.371**. Brasília, 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8951652&ts=1683060330739&disposition=inline>>. Acesso em: 26 dez. 2024.

requisitos para a concessão, se deu no dia em que o Brasil alcançou o recorde de mortes por Covid-19 em um período de 24 horas.¹¹

Assim, à vista da extensa lista de inquiridos cotejada pelos integrantes da Comissão, cumpre ressaltar que a CPI da Covid-19 durou 182 dias - o que denota uma duração excepcional, justificada pela quantidade de indivíduos inquiridos - e teve como produto final um relatório com 1.288 páginas, aprovado pela Comissão em 26 de outubro de 2021.

As linhas de investigação da CPI foram as seguintes: (i) ações de enfrentamento à pandemia - vacinas e outras medidas para contenção do vírus; (ii) assistência farmacêutica - insumos para tratamento de enfermos; (iii) estruturas de combate à crise - atribuição de responsabilidades e competências; (iv) colapso da saúde no estado do Amazonas; (v) ações de prevenção e atenção à saúde indígena; e (vi) emprego de recursos federais.

A partir da análise dos documentos recebidos pela Comissão e das oitivas dos investigados, testemunhas e especialistas, colacionou-se um forte arcabouço probatório dividido em assuntos. Ante a delimitação temática do presente trabalho, que se restringe às condutas apontadas como supostos “crimes contra a humanidade” praticados pelo Ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro, serão examinados os principais tópicos que aludem diretamente ao seu indiciamento, constante no Relatório Final da CPI da Pandemia, sendo eles: a tese de “imunidade de rebanho”, o incentivo ao “tratamento precoce”, a crise de Manaus e a situação da população indígena.

O ponto de convergência entre os referidos tópicos está no fato de que, conforme as provas apresentadas no Relatório Final da CPI da Pandemia, as ações perpetradas pelos principais dirigentes políticos brasileiros ao tempo dos fatos, em especial, o Ex-Presidente Bolsonaro, podem ser entendidas como um ataque generalizado à população civil brasileira, pois, foram encabeçadas pelo próprio Governo Federal dentro de um determinado contexto político com determinações ideológicas bastante claras, nos termos postos no Estatuto de Roma.

¹¹ VALENTE, Jonas. Covid-19: Brasil bate recorde com 4.249 mortes registradas em 24 horas. **Agência Brasil**. 8 jan. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-04/covid-19-brasil-bate-recorde-com-4249-mortes-registradas-em-24-horas>>. Acesso em: 26 dez. 2024.

2.3 A PROMOÇÃO DA TESE DE “IMUNIDADE DE REBANHO” SEM VACINAÇÃO: NEGACIONISMO E POLÍTICA DE CONTÁGIO

Nessa esteira, alcançou-se a conclusão¹², ao final das atividades da CPI, de que o Governo Federal adotou como estratégia de enfrentamento à pandemia de Covid-19 o estímulo intencional à disseminação do vírus para que o maior número possível de pessoas fosse acometido pela doença, tendo como conduta principal a sustentação da tese de “imunidade de rebanho”, aliada ao incentivo de uso de medicamentos sem eficácia comprovada.

O termo “imunidade de rebanho” vem da medicina veterinária e se refere ao processo de controle de doenças com o uso de vacinas, o que é paradoxal, vez que a narrativa dos que a defendiam no contexto pandêmico apenas aludia à ideia de que a contaminação massiva levaria ao desenvolvimento de uma imunidade natural por toda a população, sem a utilização de imunizantes. O estudo “A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19”¹³, desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP), concluiu que as normas estabelecidas durante o período pandêmico e a postura do Governo Federal revelaram:

[...] o empenho e a eficiência da atuação da União em prol da ampla disseminação do vírus no território nacional, declaradamente com o objetivo de retomar a atividade econômica o mais rápido possível e a qualquer custo. Como resultado da estratégia que, segundo o Tribunal de Contas da União, configura a “opção política do Centro de Governo de priorizar a proteção econômica”, o Brasil ultrapassou a cifra de 200 mil óbitos em janeiro de 2021, em sua maioria mortes evitáveis por meio de uma estratégia de contenção da doença. Isto constitui uma violação sem precedentes do direito à vida e do direito à saúde dos brasileiros, sem que os gestores envolvidos sejam responsabilizados, ainda que instituições como o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas da União tenham, inúmeras vezes, apontado a inconformidade à ordem jurídica brasileira de condutas e de omissões conscientes e voluntárias de gestores federais.

[...] destacamos a urgência de discutir com profundidade a configuração de crimes contra a saúde pública, crimes de responsabilidade e crimes contra a humanidade durante a pandemia de Covid-19 no Brasil.¹⁴

[grifo nosso]

¹² BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021, p. 1.101-1.108.

¹³ VENTURA, Deisy de Freitas Lima; REIS, Rosana. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19. **Direitos na pandemia**: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. São Paulo, 2021.

¹⁴ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. REIS, Rosana. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19. **Direitos na pandemia**: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. São Paulo, 2021. p. 7.

As provas colhidas durante a CPI da Pandemia comprovam, por exemplo, que em março de 2020, o Ex-Presidente Bolsonaro, em uma entrevista à Rádio Tupi, declarou que “uma nação como o Brasil só estará livre [da pandemia] quando certo número de pessoas for infectado e criar anticorpos”.¹⁵ Dias após, a Secretaria de Comunicação do Governo (SECOM) elaborou o vídeo intitulado “O Brasil não pode parar”¹⁶ enquanto a OMS e o próprio Ministério da Saúde recomendavam a adoção de medidas de distanciamento social.

O vídeo ainda veiculava a informação de que “no mundo todo, são raros os casos de vítimas fatais do Coronavírus entre jovens e adultos”, e incitava a desobediência das medidas quarentenárias, vez que “para trabalhadores autônomos, o Brasil não pode parar. Para ambulantes, engenheiros, feirantes, arquitetos, pedreiros, advogados, professores particulares e prestadores de serviço em geral, o Brasil não pode parar.”

O vídeo teve sua distribuição proibida após o ajuizamento de diversas ações no STF. Como exemplo, tem-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), de nº 669¹⁷, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM) e pelo partido Rede Sustentabilidade, que resultou na concessão de medida cautelar, deferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, em 31 de março de 2020. Essa decisão vedou a produção e circulação de campanhas publicitárias que sugerissem o retorno à normalidade durante a pandemia da Covid-19, incluindo o referido vídeo.

Junto a isso, mesmo após a pressão de diversos setores da sociedade, como a ADPF nº 672¹⁸, apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ao STF para que fosse determinado à Presidência da República o cumprimento do Protocolo da OMS sobre a adoção de medidas de isolamento social, a postura da alta cúpula do governo e do próprio presidente continuava a mesma.

¹⁵ TEODORO, Plínio. Bolsonaro: Brasil estará livre do Coronavírus quando um certo número de pessoas for infectado e criar anticorpos. **Revista Fórum**, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/politica/governo-bolsonaro/2020/3/17/bolsonaro-brasil-estara-livre-do-coronavirus-quando-um-certo-numero-de-pessoas-for-infectado-criar-anticorpos-70976.html>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

¹⁶ Governo lança campanha ‘Brasil Não Pode Parar’ contra medidas de isolamento. **CNN Brasil**, 27 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-lanca-campanha-brasil-nao-pode-parar-contra-medidas-de-isolamento>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 669**. Brasília, 31 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF669cautelar.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672**. Brasília, 8 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF669cautelar.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

Quanto aos atos normativos, o estudo anteriormente citado, “A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19”¹⁹, analisou mais de três mil normas federais relacionadas à Covid-19 em 2020 e outras 600, em 2021, com o fito de demonstrar cronologicamente os equívocos cometidos pelo Governo Federal. Como amostra, tem-se a Mensagem nº 374²⁰, na qual o Ex-Presidente Bolsonaro vetou 25 dispositivos da Lei nº 14.019/2020.²¹ Também vetou a imposição de multa pelos entes federados, em caso do descumprimento da obrigação de uso de máscaras, bem como a necessidade de multa aos estabelecimentos autorizados a funcionar durante a pandemia de Covid-19 que deixassem de disponibilizar álcool em gel a 70% em locais próximos às suas entradas, elevadores e escadas rolantes.

Além das normativas, o ex-presidente também pressionou os setores privados da economia. Como exemplo, tem-se a videoconferência promovida pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), na qual ele pediu que os empresários lutassem contra as medidas de *lockdown* e solicitou o apoio público deles ao governo, nos seguintes termos:

Então o que parece que está acontecendo é uma questão política, tentando quebrar a economia, para atingir o governo. É isso que parece que está acontecendo. E essa medida agora que o Fabio Wajngarten falou aqui sobre São Paulo, ameaça de ‘lockout’ [sic], ou seja, um apagão total, é inimaginável. Um homem está decidindo o futuro de São Paulo, está decidindo o futuro da economia do Brasil. Os senhores, com todo o respeito, têm que chamar o governador e jogar pesado, jogar pesado, porque a questão é séria, é guerra. É o Brasil que está em jogo. Tem a questão da vida e o desemprego, que deviam ser tratados da mesma forma, com a mesma responsabilidade. O que aconteceu ao longo do tempo? O Supremo decidiu que cada governador é dono do seu Estado. Um só decide. Os prefeitos, por sua vez, têm que acolher as decisões emanadas pelos governadores e podem impor medidas mais restritivas ainda.²²
[grifo nosso]

Ante essas condutas, cotejou-se que o Governo Federal, sob a liderança de Jair Bolsonaro, adotou, como estratégia de enfrentamento à Covid-19, a disseminação intencional e descontrolada do vírus. Inferia-se que a exposição direta da população ao vírus, sem o uso de

¹⁹ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. REIS, Rosana. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19. **Direitos na pandemia**: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. São Paulo, 2021. p. 6-31.

²⁰ BRASIL, Presidência da República. **Mensagem nº 374**. Brasília, 2 jul. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-374.htm>. Acesso em: 28 dez. 2024.

²¹ A Lei nº 14.019/2020 determinava a obrigatoriedade do uso de máscaras em estabelecimentos comerciais e industriais, templos religiosos, escolas e demais locais fechados em que haja reunião de pessoas.

²² MURAKAWA, Fabio. Bolsonaro diz a empresários para ‘jogar pesado’ com governadores porque ‘é guerra’. **Valor Econômico**, 14 mai. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/14/bolsonaro-diz-a-empresarios-que-preciso-partir-para-cima-de-governadores-porque-guerra.ghtml>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

vacinas, seria suficiente para criar imunidade. A chamada "imunidade de rebanho", apresentada ao público como uma solução natural para o fim da pandemia, ao contrário do conceito técnico que pressupõe a vacinação em massa como meio seguro de proteção coletiva, foi projetada como a melhor solução para a retomada das atividades econômicas.

Essa distorção científica foi acompanhada de uma série de ações e omissões institucionais, as quais, declaradamente, objetivavam a rápida retomada da economia, ainda que isso custasse milhares de vidas. Essa política, no entanto, não se limitou ao estímulo da contaminação em massa. Ela foi complementada por outra frente igualmente grave: o incentivo ao chamado "tratamento precoce" com medicamentos ineficazes, apresentado como estratégia para minimizar os efeitos da doença e justificar o abandono das medidas de prevenção.

2.4 O INCENTIVO AO “TRATAMENTO PRECOCE” COM MEDICAMENTOS INEFICAZES: POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM DESINFORMAÇÃO

Junto à tese de “imunidade de rebanho”, o Relatório Final da CPI da Pandemia elenca o chamado “tratamento precoce”, com o uso do “kit-covid”, como uma das formas de ataque generalizado à população. O “tratamento precoce”, para os fins do Relatório, é conceituado como:

A utilização de um ou mais medicamentos para o tratamento da Covid-19 após a existência de um diagnóstico suspeito ou confirmado. Dentre os fármacos que fazem parte desse chamado kit-covid, os mais conhecidos são a cloroquina, a hidroxicloroquina, a ivermectina e a azitromicina. Esse não é um rol fechado porque, a depender de quem se expressa, podem ser incluídos a flutamida, proxalutamida, colchicina, spray nasal, bem como vitaminas diversas e suplementos alimentares. Em comum, há o fato de que são medicamentos para os quais existe pouca ou nenhuma evidência de eficácia contra a covid-19.”²³
[grifo nosso]

Defende-se, nos termos do Relatório, que Bolsonaro incentivou o uso de medicamentos comprovadamente ineficazes no tratamento da Covid-19, gerando uma onda de *fake news* e automedicação, culminando no agravamento de casos da doença. As condutas praticadas nesse contexto muito se assemelham às ações do Governo Federal quanto ao tema da “imunidade de rebanho”.

²³ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. p. 19.

Principalmente no ano de 2020, Bolsonaro reforçava, em qualquer oportunidade, a necessidade de uso da cloroquina ou da hidroxicloroquina para tratar os primeiros sintomas de Covid-19. Em uma rede social, chegou a publicar: “Há 40 dias venho falando do uso da hidroxicloroquina no tratamento do Covid-19. Cada vez mais o uso da cloroquina se apresenta como algo eficaz.”²⁴

Nesse ponto, cumpre ressaltar que, conforme o Relatório Final da CPI da Pandemia²⁵, Bolsonaro era assessorado pelo chamado “Gabinete Paralelo”, um grupo composto por médicos, políticos e empresários, que, ao longo dos anos de 2020 e 2021, prestava orientações ao ex-presidente sobre o modo como a pandemia de Covid-19 deveria ser conduzida, bem como participava de decisões sobre políticas públicas, sem ter investidura formal nos cargos públicos responsáveis por essa função e de forma contrária às diretrizes sanitárias.

Assim, o então Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta declarou em seu depoimento perante a Comissão que, durante um encontro no Palácio do Planalto, o qual foi interpretado como uma reunião do “Gabinete Paralelo”, foi apresentada uma minuta de decreto presidencial que propunha a alteração da bula do medicamento cloroquina, com o propósito de incluir sua indicação para o tratamento da Covid-19. Contudo, o Presidente da Anvisa, Antônio Barra Torres, também presente na reunião, rejeitou a proposta, vide seu próprio depoimento na CPI da Pandemia.²⁶

Importante ressaltar que a principal razão da dispensa de Luiz Henrique Mandetta, e posterior contratação de Nelson Teich como Ministro da Saúde, foi o dissenso acerca do uso da cloroquina, conforme exemplificado na passagem do livro “Um paciente chamado Brasil”, escrito por Mandetta:

O Palácio do Planalto passou a ser frequentado por médicos bolsonaristas. [...] Ele [Bolsonaro] queria no seu entorno pessoas que dissessem aquilo que ele queria escutar. [...] Nunca na cabeça dele houve a preocupação de propor a cloroquina como um caminho de saúde. A preocupação dele era sempre ‘vamos dar esse remédio porque com essa caixinha de cloroquina na mão os trabalhadores voltarão à ativa, voltarão a produzir’. [...] o projeto dele para combate à pandemia é dizer que o governo

²⁴ Bolsonaro reforça a eficácia da cloroquina e alfineta governo Doria. **R7**, 8 abr. 2020. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/bolsonaro-reforca-a-eficacia-da-cloroquina-e-alfineta-governo-doria-29062022/>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

²⁵ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. p. 34-41.

²⁶ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. p. 36.

tem o remédio e quem tomar o remédio vai ficar bem. Só vai morrer quem ia morrer de qualquer maneira.²⁷
[grifo nosso]

Além de Mandetta, o Ex-Ministro da Saúde Nelson Teich pediu demissão sob a mesma justificativa, ao afirmar que não mancharia sua história por conta da cloroquina.²⁸ Após ele, o General do Exército, sem formação ou experiência na área da saúde, Eduardo Pazuello, assumiu como Ministro da Saúde. Sua chegada ao posto foi bastante criticada, principalmente, pela declaração dada em outubro de 2020, quando ele inferiu, antes mesmo de assumir o cargo, em maio de 2020, que “nem sabia o que era o SUS.”²⁹

Ainda como parte do ataque à população, nos termos postos no Relatório, o Ministério da Saúde, tendo Pazuello à frente, apresentou um Protocolo que recomendava o uso de cloroquina em todos os casos de Covid-19, independente da gravidade, sendo o paciente obrigado a assinar um termo de ciência e consentimento para assumir a responsabilidade pelo tratamento.³⁰

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS) se manifestou contra o referido Protocolo, mediante nota oficial, e alegou que o documento não teve participação técnica junto aos entes federativos e não se baseava em evidências científicas. O principal questionamento da nota foi: “Por que estamos debatendo a cloroquina e não a logística de distanciamento social? Por que estamos debatendo a cloroquina ao invés de pensar um plano integrado de ampliação da capacidade de resposta do Ministério da Saúde para ajudar os estados em emergência?”³¹

²⁷ MANDETTA, Luiz Henrique. **Um paciente chamado Brasil** - Os bastidores da luta contra o coronavírus. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020. p 144-145.

²⁸ JUNQUEIRA, Caio. MACHIDA, Kenzô. Após 29 dias no cargo, Nelson Teich pede demissão do Ministério da Saúde. **CNN Brasil**, 15 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/nelson-teich-pede-demissao-do-ministerio-da-saude/>>. Acesso em: 29 dez. 2024.

²⁹ ANDRÉ, Natália. Pazuello diz que, antes de cargo no governo, não sabia o que era o SUS. **CNN Brasil**, 7 out. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pazuello-diz-que-antes-de-cargo-no-governo-nao-sabia-o-que-era-o-sus>>. Acesso em: 29 dez. 2024.

³⁰ Ministério da Saúde apresenta novo protocolo para uso da cloroquina. **Agência Brasil**, 20 mai. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/ministerio-saude-apresenta-novo-protocolo-para-uso-cloroquina>>. Acesso em: 29 dez. 2024.

³¹ CONASS. **Nota Oficial**: Orientações do Ministério da Saúde para tratamento medicamentoso precoce de pacientes com diagnóstico da Covid-19. Brasília, 20 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.conass.org.br/nota-oficial-sobre-o-documento-intitulado-orientacoes-do-ministerio-da-saude-para-tratamento-medicamentoso-precoce-de-pacientes-com-diagnostico-da-covid-19-lancado-pelo-ministerio-da->> Acesso em: 29 dez. 2024.

Junto a isso, o Governo Federal determinou o aumento da produção da cloroquina pelo Laboratório Químico Farmacêutico do Exército (LQFEX)³² com o objetivo de abastecer as unidades de saúde do Brasil. A título de exemplo, entre setembro de 2020 e janeiro de 2021, o Governo Federal distribuiu 482 mil doses de hidroxicloroquina para tratar pacientes com Covid-19.³³ Após, a Sociedade Brasileira de Doenças Infecciosas publicou a Carta Aberta dizendo ser “urgente e necessário” suspender o uso da hidroxicloroquina no tratamento da Covid-19. O Ministério da Saúde, todavia, manteve as recomendações nos meses seguintes.

Percebe-se, portanto, o “aparelhamento” do Ministério da Saúde, o qual passou a ser administrado por indivíduos que se alinhavam ao modo bolsonarista de (des)controle da pandemia. O ex-presidente, inclusive, afirmou, no evento “Brasil Vencendo a Covid-19”, organizado pelo Governo Federal, que: “Alguns mudam de médico, eu mudei de Ministro. Entrou o [Nelson] Teich e ficou 30 dias, depois, para não ter mais uma mudança, deixei um interino, o Eduardo Pazuello. [...] O Pazuello resolveu mudar a orientação e botou ali 'em qualquer situação, receitar-se a cloroquina', de modo que o médico pudesse ter a sua liberdade.”³⁴

2.5 A CRISE SANITÁRIA DE MANAUS: A GESTÃO DA ESCASSEZ DE OXIGÊNIO E A OMISSÃO DELIBERADA

No que concerne à crise de Manaus, as evidências são ainda mais contundentes. As omissões, conforme o Relatório da CPI³⁵, se iniciaram antes mesmo do aumento dos casos, vez que o Ministério da Saúde tinha ciência da situação crítica a qual a cidade iria passar, pois, em dezembro de 2020 foram debatidas, entre o Ex-Ministro da Saúde Pazuello e seu Secretariado,

³² PITTA, Iuri. BRITO, José. Exército multiplicou produção de cloroquina por 12 vezes em 2020. **CNN Brasil**. 25 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/exercito-multiplica-producao-de-cloroquina-por-12-vezes-em-2020>>. Acesso em: 29 dez. 2024.

³³ BRITO, José. Fundo de combate à pandemia financiou envio de cloroquina a estados até janeiro. **CNN Brasil**. 15 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/ministerio-da-saude-enviou-cloroquina-a-estados-ate-janeiro>>. Acesso em: 30 dez. 2024.

³⁴ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante o Encontro Brasil Vencendo a Covid-19**. Brasília, 24 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-o-encontro-brasil-vencendo-a-covid-19-palacio-do-planalto>>. Acesso em: 30 dez. 2024.

³⁵ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia: Relatório Final**. Brasília, 2021. p. 18-20.

ações emergenciais que poderiam mitigar o aumento dos casos. Entretanto, à época, nenhuma providência efetiva foi tomada.

Apenas em 3 de janeiro de 2021 foi enviada uma equipe do MS para avaliar a situação. No dia seguinte, apresentou-se um documento intitulado “Ações Emergenciais Decorrentes do Agravamento dos Casos de Covid-19 no Estado do Amazonas - Plano Manaus”³⁶, resultado da reunião entre as autoridades locais e a comitiva do Ministério da Saúde, o qual concluiu que:

Há possibilidade iminente de colapso do sistema de saúde, em 10 dias, devido à falta de recursos humanos para o funcionamento dos novos leitos;
 Há deficiência na resolutividade da atenção primária, por não estarem utilizando as orientações de intervenção precoce para covid-19, conforme orientações do MS;
 Há dificuldades na aquisição de materiais de consumo hospitalar, medicamentos e equipamentos;
 Há dificuldades na contratação de profissionais com habilitação para atuação nas UTIs;
 Há necessidade de estruturação de leitos de UTI com celeridade para atendimento aos pacientes que já demandam internação, constatada pela alta ocupação dos leitos dos serviços de urgência e emergência (salas rosas e vermelhas) - taxa de ocupação atual de 89,1%; e
 Estima-se um substancial aumento de casos, o que pode provocar aumento da pressão sobre o sistema, entre o período de 11 a 15 de janeiro, em função das festividades de Natal e réveillon.³⁷
 [grifo nosso]

Observa-se que o Governo Federal tinha ciência do iminente colapso do sistema de saúde amazonense, mas restou inerte, e quando se mobilizou foi para pressionar o uso de medicamentos como cloroquina e ivermectina, conforme o discurso do Ex-Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello: "Aproveitamos a oportunidade para ressaltar a comprovação científica sobre o papel das medicações antivirais orientadas pelo Ministério da Saúde, tornando, dessa forma, inadmissível, diante da gravidade da situação de saúde em Manaus a não adoção da referida orientação."³⁸

Junto a isso, o Ministério da Saúde lançou o aplicativo “TrateCov” para “auxiliar os profissionais de saúde na coleta de sintomas e sinais de pacientes, visando aprimorar os

³⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Manaus** - Ações Emergenciais Decorrentes do Agravamento dos Casos de Covid-19 no Estado do Amazonas. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/plano_manau-18-01.pdf/view>. Acesso em: 30 dez. 2024.

³⁷ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília: Senado Federal, 2021. p. 264.

³⁸ Ministério da Saúde pressiona Manaus e diz ser 'inadmissível' não usar cloroquina contra Covid-19. **Folha de São Paulo**, 12 jan. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/01/ministerio-da-saude-pressiona-manaus-e-diz-ser-inadmissivel-nao-usar-cloroquina-contra-covid-19.shtml>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

diagnósticos da Covid-19”³⁹, tendo escolhido a cidade de Manaus para testá-lo.⁴⁰ O aplicativo funcionava de uma forma muito simples: o médico cadastrava os sintomas do paciente e a plataforma sugeria imediatamente a prescrição de remédios como hidroxicloroquina, cloroquina, ivermectina, azitromicina e doxiciclina. O aplicativo foi retirado do ar após pressão dos setores de saúde, como a nota emitida pelo Conselho Federal de Medicina (CFM). Confira-se:

Após análise feita por conselheiros e assessores técnicos e jurídicos sobre o aplicativo TrateCov, recém lançado para auxiliar as equipes na coleta de sintomas e sinais de pacientes possivelmente infectados pela Covid-19, o Conselho Federal de Medicina (CFM) alertou ao Ministério da Saúde sobre as seguintes inconsistências na ferramenta:

- Não preserva adequadamente o sigilo das informações;
- Permite seu preenchimento por profissionais não médicos;
- Assegura a validação científica a drogas que não contam com esse reconhecimento internacional;
- Induz à automedicação e à interferência na autonomia dos médicos;
- Não deixa claro, em nenhum momento, a finalidade do uso dos dados preenchidos pelos médicos assistentes.

Diante do exposto, o CFM pediu ao Ministério da Saúde a retirada imediata do ar do aplicativo TrateCov.⁴¹
[grifo nosso]

Além das intervenções pouco assertivas do Governo Federal, os discursos propagados por Pazuello e Bolsonaro sobre a crise de Manaus também não se coadunavam com a real necessidade da cidade. Em 11 de janeiro de 2021, em Manaus, ao ser interpelado por manauaras com familiares sem acesso ao oxigênio medicinal, Pazuello afirmou: “Acho que chega amanhã. O que você vai fazer? Nada. Você e todo mundo vai esperar chegar o oxigênio para ser distribuído.”⁴²

Dias depois, em 14 de janeiro, Pazuello declarou que “Manaus não teve a efetiva ação no tratamento precoce com diagnóstico clínico no atendimento básico. Isso impactou muito a gravidade da doença”. Na mesma ocasião, Bolsonaro reforçou que “até poucos meses, o Brasil

³⁹ TEÓFILO, Sarah. LIMA, Bruna. CARDIM, Maria Eduarda. Covid-19: Saúde lança app que incentiva uso de remédios sem eficácia. **Correio Braziliense**. 14 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/01/4900367-covid-19-saude-lanca-app-que-incentiva-uso-de-remedios-sem-eficacia.html>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

⁴⁰ BRASIL. Casa Civil. **TrateCOV**: aplicativo auxilia médicos no diagnóstico da Covid-19. Brasília, 14 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/tratecov-aplicativo-auxilia-medicos-no-diagnostico-da-covid-19>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

⁴¹ CFM. **Esclarecimento à imprensa**. Brasília, 21 jan. 2021. Disponível em: <<https://portal.cfm.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Nota-aplicativo-TrateCov-21.01.2021-1.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

⁴² ‘O que você vai fazer? Nada. Vai esperar chegar o oxigênio’, disse Pazuello em Manaus. **Carta Capital**, 14 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/saude/o-que-voce-vai-fazer-nada-vai-esperar-chegar-o-oxigenio-disse-pazuello-em-manaus-ha-tres-dias>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

estava em primeiro no ranking de milhões de habitantes. Agora está em vigésimo. Por quê? Porque tem tratamento precoce. Não tem outra explicação”.⁴³

Importante salientar que, mesmo após toda a situação manauara, Bolsonaro continuou a defender o “tratamento precoce” e o “kit-covid”, inclusive, na 76ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em setembro de 2021, ao discursar que:

Desde o início da pandemia, apoiamos a autonomia do médico na busca do tratamento precoce, seguindo recomendação do nosso Conselho Federal de Medicina. Eu mesmo fui um desses que fez tratamento inicial. Respeitamos a relação médico-paciente na decisão da medicação a ser utilizada e no seu uso *off-label*. Não entendemos porque muitos países, juntamente com grande parte da mídia, se colocaram contra o tratamento inicial. A história e a ciência saberão responsabilizar a todos.⁴⁴
[grifo nosso]

Conforme as provas apresentadas no Relatório Final da CPI da Pandemia⁴⁵, constatou-se que, ao ser notificado sobre o aumento dos casos em Manaus e provável escassez de oxigênio, o Governo Federal, primeiramente, se preocupou em reforçar o discurso acerca do uso da cloroquina, distribuir de forma massiva o medicamento e lançar um aplicativo que supostamente ajudaria no diagnóstico de Covid-19, o qual receitava automaticamente a referida droga.

Sobre essa questão, é importante destacar que o governador de Manaus à época, Wilson Lima, era aliado político de Bolsonaro e referendou as declarações dadas por Bolsonaro e Pazuello, nos seguintes termos:

O tratamento precoce que falou o general Pazuello [*sic*] é fundamental e nós tivemos a resposta no interior, como fez o Sabugo [prefeito José Claudenor de Castro Pontes] lá em Urucurituba, o Anderson [Sousa], lá em Rio Preto da Eva. Quando o paciente ia a uma unidade básica de saúde, já saía ali com seu saquinho de medicamento para poder fazer esse tratamento, assim como também está fazendo o prefeito David Almeida e muitos outros gestores.⁴⁶
[grifo nosso]

⁴³ Crise em hospitais do AM tem a ver com logística, infraestrutura e até chuva, diz Pazuello. **Associação Brasileira de Operadores Logísticos**, 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://abol-novo.provisorio.ws/noticias/noticias-do-setor/crise-em-hospitais-do-am-tem-a-ver-com-logistica-infraestrutura-e-ate-chuva-diz-pazuello>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

⁴⁴ BRASIL. Planalto. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 76ª Assembleia Geral da ONU**. Brasília, 21 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/09/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-76deg-assembleia-geral-da-onu>>. Acesso em: 3 jan. 2025.

⁴⁵ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia: Relatório Final**. Brasília, 2021.p. 266-277.

⁴⁶ LIMA, Leanderson. Manaus virou laboratório para “tratamento precoce”. **Amazônia Real**, 19 mai. 2021. Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/manaus-laboratorio-tratamento-precoce>>. Acesso em: 4 jan. 2025.

A cidade de Manaus, portanto, tornou-se uma espécie de laboratório, pois, além do teste do aplicativo “TrateCov”, Wilson Lima, Governador do Amazonas, autorizou a condução de um estudo sobre a eficácia da cloroquina e da hidroxicloroquina em pacientes já hospitalizados. Foram selecionadas 81 pessoas, aproximadamente a metade dos pacientes começou a apresentar arritmias cardíacas e, no sexto dia de tratamento, somavam-se 11 óbitos.⁴⁷ A OMS já havia recomendado o interrompimento dos estudos acerca do tratamento de Covid-19 com essas drogas, indicação que foi ignorada no caso brasileiro.⁴⁸

Assim, concomitante à insistência em relação à cloroquina e em meio à alta demanda e pouco estoque de oxigênio medicinal, o Governo Federal demorou a se mobilizar para enviar cilindros de oxigênio ao Amazonas. Apesar de o Ministério da Saúde ter sido notificado pela Secretaria de Saúde do Amazonas, os primeiros esforços foram empreendidos dias após a notificação. Somente em 14 de janeiro de 2021, o Governo Federal anunciou que enviaria uma quantidade de oxigênio inferior à real necessidade, cerca de 30 mil metros cúbicos de oxigênio, enquanto o consumo médio diário era de 76 mil metros cúbicos.⁴⁹

Dessarte, a solução para a crise se deu, conforme o Relatório, a partir da solidariedade internacional e das movimentações da sociedade:

[...] um telefonema do embaixador da Venezuela no Brasil, Alberto Castelar, acendeu uma luz de esperança nas trevas que pairavam sobre Manaus. As imagens tinham chocado os telespectadores do lado de lá da fronteira, e o embaixador nos sondou como poderia ajudar o estado do Amazonas, pois havia disponibilidade de cilindros de oxigênio no país vizinho. Em menos de 48 horas essas conversas deram frutos, e 60 mil metros cúbicos de oxigênio foram enviados para a capital do Amazonas. Na mesma semana, artistas brasileiros como a cantora Anitta e os humoristas Whindersson Nunes e Paulo Gustavo (este posteriormente vitimado pela própria covid) realizaram um mutirão entre os seus colegas para arrecadar dinheiro ou realizar a compra direta de cilindros de oxigênio.⁵⁰
[grifo nosso]

⁴⁷ THOMAS, Katie. SHEIKH, Knvul. Small Chloroquine Study Halted Over Risk of Fatal Heart Complications. **The New York Times**, 14 set. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/04/12/health/chloroquine-coronavirus-trump.html>>. Acesso em: 4 jan. 2025.

⁴⁸ Cloroquina contra coronavírus: por que OMS decidiu interromper testes com remédio em pacientes com covid-19. **UOL**, 26 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/bbc/2020/05/26/cloroquina-por-que-oms-decidiu-interromper-testes-com-remedio-em-pacientes.htm>>. Acesso em: 4 jan. 2025.

⁴⁹ ITO, Daniel. Governo federal envia 30 mil metros cúbicos de oxigênio para Manaus. **Rádio Agência**, 14 jan. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/saude/audio/2021-01/governo-federal-envia-30-mil-metros-cubicos-de-oxigenio-para-manaus>>. Acesso em: 5 jan. 2025.

⁵⁰ RODRIGUES, Randolfe. COSTA, Humberto. **A política contra o vírus: bastidores da CPI da Covid**. Companhia das Letras, 2022, p. 27-28.

Em suma, o Relatório Final da CPI⁵¹ concluiu que o Governo Federal, apesar de ter sido alertado com antecedência sobre a escassez de oxigênio, não tomou as devidas providências para suprir a demanda, além de fomentar o uso de medicamentos que se mostraram ineficazes para o tratamento de Covid-19, atos entendidos como parte de um ataque generalizado à população.

2.6 A SITUAÇÃO DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS: ABANDONO E NEGLIGÊNCIA NO CONTEXTO DE VULNERABILIDADE ÉTNICA

Além da tese de “imunidade de rebanho”, do “tratamento precoce” e da crise de Manaus, o citado Relatório⁵² aduz que as condutas do Governo Federal em relação às populações indígenas durante a pandemia de Covid-19 também seriam formas de ataque à população brasileira. Todavia, a diferença entre as pautas anteriormente abordadas e a questão indígena está no fato de que Bolsonaro, antes mesmo da pandemia, não fazia questão de escamotear seu desprezo às comunidades indígenas.

Em 1998, o ex-presidente asseverou que o Brasil foi incompetente ao não dizimar a população nativa por completo e que os Estados Unidos teriam sido mais eficiente nessa “missão”.⁵³ Em 2015, disse que “os índios não falam nossa língua, não têm dinheiro, não têm cultura.”⁵⁴ Já em 2017, Bolsonaro afirmou que: “Não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombolas! [...] Nós somos a maioria, nós acreditamos em Deus. A cultura judaico-cristã está em nosso meio.”⁵⁵ Após ser eleito, em 2018, comparou-os aos

⁵¹ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. p. 1.084-1.085.

⁵² BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. p. 635-646.

⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, de 16 de abril de 1998. Brasília, 1998. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16ABR1998.pdf#page=33>>. Acesso em: 5 jan. 2025.

⁵⁴ MARQUES, Antonio. ROCHA, Leandro. Bolsonaro diz que OAB só defende bandido e reserva indígena é um crime. **Campo Grande News**, 22 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/politica/bolsonaro-diz-que-oab-so-defende-bandido-e-reserva-indigena-e-um-crime>>. Acesso em: 5 jan. 2025.

⁵⁵ Deputado Jair Bolsonaro diz que quilombolas não servem nem mesmo para procriar. Youtube, 5 abr. 2017, 37min50s. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0TicZmpwEQc&t=2284s>>. Acesso em: 5 jan. 2025.

animais de zoológicos, ao criticar a demarcação de terras indígenas, as quais chamou de “lugares isolados do Brasil de verdade”.⁵⁶

Muitas são as declarações com teor anti-indigenista dadas pelo ex-presidente, tanto em momentos anteriores à sua chegada à Presidência, quanto no decorrer de seu mandato. Durante a pandemia de Covid-19, Bolsonaro manteve a coerência. O parecer apresentado à CPI da Pandemia, elaborado por juristas, dentre eles Miguel Reale Júnior e Sylvia Steiner, a única juíza brasileira que atuou no Tribunal Penal Internacional, entre os anos de 2003 e 2012, concluiu que:

[...] o Presidente da República, pessoalmente e por meio da estrutura organizada e hierárquica de poder, através de diversos Ministérios e órgãos de controle ligados à proteção constitucional dos povos originários, na forma prevista do artigo 231 da Constituição Federal, deliberadamente planejou, incentivou, autorizou e permitiu que a epidemia invadisse e se alastrasse nas comunidades indígenas, em especial nos territórios do Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Ceará e Pernambuco, causando um número inaceitável de mortes, lesões graves, desnutrição, deslocamentos forçados, ataques por grupos armados, contaminação por mercúrio, entre outros atos desumanos de igual gravidade.⁵⁷
[grifo nosso]

Ato contínuo, no que tange às provas colhidas e divulgadas no Relatório Final, tem-se o “Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (Covid-19) em Povos Indígenas”⁵⁸, apresentado pelo Ministério da Saúde em março de 2020, o qual não previa medidas concretas, cronograma ou definição de responsabilidades, além de não contar com a participação de comunidades indígenas.

O mencionado Plano foi refeito várias vezes, ante seu teor omissivo e pouco específico em relação aos modos de conter o espalhamento da doença. Dessarte, em dezembro de 2020, o STF negou a homologação da terceira versão apresentada, mediante decisão prolatada na ADPF

⁵⁶ Índios em reservas são como animais em zoológicos, diz Bolsonaro. **G1**, 30 nov. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2018/11/30/indios-em-reservas-sao-como-animais-em-zoologicos-diz-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 5 jan. 2025.

⁵⁷ REALE JÚNIOR, Miguel. WUNDERLICH, Alexandre. TANGERINO, Davi. COSTA, Helena Regina Lobo da. STEINER, Sylvia. **Parecer do grupo de trabalho de juristas acerca da imputação penal potencialmente cabível aos responsáveis por ações e omissões no combate à pandemia**. Brasília, 2021. p. 182. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2441/documentos-recebidos?numero=2560>>. Acesso em: 5 jan. 2025.

⁵⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (Covid-19) em Povos Indígenas**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/04/1095139/plano_de_contingencia_da_saude_indigena_preliminar.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2025.

Cumprе ressaltar que já em 2020, ano do início da pandemia, o percentual de mortes em consequência da Covid-19 entre povos indígenas foi superior ao número de mortos entre a população geral. A taxa de mortalidade entre a população indígena, à época, era de 991 por milhão, 16% (dezesseis por cento) superior à mortalidade geral no Brasil pela doença, a qual era de 852 por milhão.⁶⁵

Dessa forma, o aumento do número de mortes e a desassistência observada ensejaram a atuação da Comissão Americana de Direitos Humanos (CIDH), que concedeu medidas cautelares em favor dos povos Yanomami e Ye'kwana, mediante a Resolução nº 35/2020⁶⁶, e do Povo Munduruku, por meio da Resolução nº 94/2020⁶⁷, diante da grave ameaça à saúde e integridade. A CIDH determinou que o Brasil adotasse medidas efetivas para proteger esses povos, considerando sua vulnerabilidade a doenças respiratórias, a precariedade do sistema de saúde indígena, a presença ilegal de garimpeiros e a contaminação por mercúrio.

Todavia, apesar das recomendações, a exposição desses povos manteve-se em tal nível que, no mesmo período em que se deram as Resoluções da CIDH, foi divulgada uma “ação social” conduzida por mulheres de militares nas Terras Yanomamis.⁶⁸ A “ação social” consistia na distribuição de roupas - para famílias que vivem seminuas por tradição e costume -, maquiagem no rosto de mulheres indígenas - que possuem uma cultura de beleza riquíssima e única - e aglomeração de crianças em brinquedos. Sobre isso, o presidente do Condisi-Y (Conselho Distrital de Saúde Yanomami e Yekuana) afirmou que:

Isso que fizeram foi um desrespeito total. Essa doação de roupas... O povo ianomâmi não é mendigo. Pula-pula? Não precisamos de pula-pula. Provocaram aglomeração! A ação do governo foi muito errada. Precisamos de apoio do governo é para conter a Covid-19, que está entrando, espalhando nas aldeias.⁶⁹

⁶⁵ WELLE, Deutsche. Mortalidade por Covid-19 entre indígenas é 16% maior. **Poder 360**, 11 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/brasil/mortalidade-por-covid-19-entre-indigenas-e-16-maior-dw>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

⁶⁶ CIDH. **Resolução 35/2020**: Medida Cautelar nº 563-20. Washington, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>> Acesso em: 8 jan. 2025.

⁶⁷ CIDH. **Resolução 94/2020**: Medida Cautelar nº 679-20. Washington, 11 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>> Acesso em: 8 jan. 2025.

⁶⁸ VALENTE, Rubens. Mulheres de militares maquiagem, dão roupas e causam aglomeração de ianomâmis. **UOL**, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/07/17/militares-coronavirus-indigenas.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

⁶⁹ YANOMAMI HEKURARI, Junior. VALENTE, Rubens. Mulheres de militares maquiagem, dão roupas e causam aglomeração de ianomâmis. **UOL**, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/07/17/militares-coronavirus-indigenas.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

Além de ações e omissões diretas, durante a pandemia, o Ex-Presidente Bolsonaro estimulou o desenvolvimento de grandes projetos de infraestrutura que impactaram territórios indígenas sem consultar os nativos, como a reconstrução da Rodovia BR-319, que ligaria a cidade de Porto Velho a Manaus. A obra impactou cerca de 63 territórios indígenas, dando acesso às aldeias, fato que permitiu a forte disseminação do Coronavírus, conforme relatado pelo cacique do povo Apurinã.⁷⁰ Esse caso se relaciona, inclusive, à crise de oxigênio em Manaus, pois, o Ministério da Saúde, ao invés de providenciar a estratégia mais rápida para solucionar a tensão, como o transporte aéreo, optou por fazer *lobby* pela construção da rodovia, ao enviar a pífia quantidade de oxigênio via terrestre, fazendo com que os caminhões ficassem presos na estrada.⁷¹

Nessa esteira, ao cotejar os tópicos abordados, notadamente, a “imunidade de rebanho”, o “tratamento precoce”, a crise de Manaus e a situação das populações indígenas, percebe-se que o Relatório Final da CPI da Pandemia os trata como eventos distintos, marcados por uma série de condutas - comissivas e omissivas -, mas conectados, vez que estão dentro de um único contexto: a pandemia de Covid-19 e o Governo Bolsonaro.

Desse modo, mediante o exame dos eventos, o referido Relatório apresentou o indiciamento do Ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro ao Tribunal Penal Internacional pelo cometimento de “crimes contra a humanidade”, nos termos do art. 7º, nas modalidades “extermínio”, “perseguição” e outros “atos desumanos” (itens b, h e k), do Estatuto de Roma, o qual criou o Tribunal Penal Internacional.

⁷⁰ FEARNside, Philip Martin. Grilagem na rodovia BR-319. **Amazônia Real**, 26 jul. 2021. Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/grilagem-na-rodovia-br-319-1-resumo-da-serie/>> Acesso em: 10 jan. 2025.

⁷¹ FEARNside, Philip Martin. ANDRADE, Maryane. FERRANTE, Lucas. BR-319: Prefeito de Manaus aproveita crise de oxigênio para promover agenda anti-ambiental. **Amazônia Real**, 18 jan. 2021. Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/br-319-prefeito-de-manaus-aproveita-crise-de-oxigenio-para-promover-agenda-anti-ambiental>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

3 O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A TIPIFICAÇÃO DE CRIMES CONTRA A HUMANIDADE

3.1 OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL

Apesar de o Tribunal Penal Internacional ter sido criado no final do século XX, a ideia de um tribunal com jurisdição internacional começou a ser desenhada desde o início deste século. O art. 227, do Tratado de Versalhes, de 1919⁷², preceituava a criação de um tribunal especial, com juízes das potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial, para julgar o imperador alemão Guilherme II por sua postura durante o conflito. Entretanto, nunca houve a efetiva instalação, vez que o Kaiser Guilherme se asilou nos Países Baixos e jamais foi extraditado, o que prejudicou a realização de um julgamento.⁷³

Em meados de 1920, o juiz e professor francês Henri Donnedieu de Vabres se aprofundou em seus estudos sobre Direito Internacional, mais especificamente, sobre a universalidade do direito de punir e os limites impostos pela soberania dos Estados. O professor francês ratifica a ideia de que a aplicação da lei penal estrangeira deve deixar de ser somente uma questão de cortesia entre os Estados para se tornar uma questão de direito e justiça.⁷⁴

Apesar das movimentações jurídicas posteriores às ideias de Donnedieu de Vabres, as teorias postas por juristas que se debruçaram sobre a questão só vieram a ser aplicadas em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a exposição dos horrores praticados durante o período, principalmente, por parte dos nazistas contra os judeus. À vista de tamanha barbárie, criou-se o Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (TMIN), instituído pela Carta de Londres⁷⁵, o qual contava com quatro juízes, cada um deles pertencente a um Estado vencedor da guerra. Frise-se que Henri Donnedieu de Vabres foi o representante da França.

⁷² FRANCE. Traité de paix entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne, signé a Versailles. Versalhes, 28 jun. 1919. Disponível em: <https://bibliotheques.mnhn.fr/medias/detailstatic.aspx?INSTANCE=EXPLOITATION&RSC_BASE=HORIZON&RSC_DOCID=247464>. Acesso em: 10. jan. 2025.

⁷³ BAZELAIRE, Jean-Paul. CRETIN, Thierry. **A justiça internacional: sua evolução, seu futuro** De Nuremberg a Haia. 1. ed. São Paulo: Manole, 2004. p. 15-16.

⁷⁴ *Ibidem.* p. 17.

⁷⁵ CARTA DE LONDRES. **Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis.** Londres, 8 ago. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

A Carta de Londres estabelecia a competência material do TMIN para julgar os “crimes contra a paz”, os “crimes de guerra” e os “crimes contra a humanidade”. Além disso, precisava que não somente os organizadores e dirigentes precisavam ser responsabilizados, como também os cúmplices ou provocadores que participaram no âmbito da elaboração ou da execução também concorreram para as práticas dos delitos supracitados.

O Tribunal Militar Internacional de Nuremberg teve início em 18 de outubro de 1945 e findou em 1º de outubro de 1946, com 218 dias de audiência e presença de 360 testemunhas. Os julgamentos obtiveram como resultado a condenação de 12 réus à morte, três à prisão perpétua e quatro à reclusão por tempo determinado.⁷⁶

Apesar das críticas, que aludem ao fato de o TMIN ser um tribunal de natureza *ad hoc* e instituído a partir da perspectiva dos vencedores da guerra - que também cometeram violações -, vê-se que seu acontecimento, além de ter escancarado a extensão dos danos causados pelos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial, efetivou a responsabilização dos principais responsáveis pelos crimes e fomentou a discussão sobre a necessidade da criação de um tribunal penal com jurisdição internacional.

Ainda como efeito da Segunda Guerra Mundial, em 1946, fundou-se o Tribunal Militar Internacional do Extremo Oriente (TMIEO), mediante ato unilateral dos Estados Unidos e com o intermédio do chefe da ocupação estadunidense em solo japonês. Eram 11 os juízes responsáveis pelo julgamento, ou seja, um representante para cada potência aliada aos EUA. O intuito do Tribunal era estabelecer sanções aos políticos, militares e civis do Império do Japão que conspiraram para adentrar à guerra e cometeram atrocidades, como Massacre de Nanquim, episódio marcado pelos assassinatos e estupros em massa praticados por nacionais japoneses na China.

A Carta que instituiu o TMIEO possui um teor semelhante à Carta de Londres, fazendo constar os “crimes contra a paz”, “crimes de guerra” e “crimes contra a humanidade”. Os julgamentos, que tiveram início em 3 de maio de 1946 e findaram em 12 de novembro de 1948, contaram com cerca de 400 testemunhas citadas, 800 testemunhos ouvidos e resultaram na condenação de 28 pessoas: sete foram condenadas à morte, 16 à prisão perpétua e os demais foram punidos com sanções menores.⁷⁷

⁷⁶ BAZELAIRE, Jean-Paul. CRETIN, Thierry. **A justiça internacional: sua evolução, seu futuro** De Nuremberg a Haia. 1. ED. São Paulo: Manole, 2004. p. 38.

⁷⁷ *Ibidem*. p. 27-30.

Assim como o TMIN, o TMIEO foi alvo de diversas manifestações críticas. Nessa perspectiva:

Se a Inglaterra e os Estados Unidos tivessem perdido a guerra, ter-lhe-ia parecido legítimo que o Tribunal fosse composto por alemães e italianos ou japoneses, exclusivamente? Se ante um tribunal japonês tivesse comparecido o presidente Truman, após o emprego da bomba atômica em Hiroshima e em Nagasaki, teria o mundo aceito, com imparcialidade, o veredicto deste tribunal?⁷⁸
[grifo nosso]

Por todo o exposto, alcança-se a conclusão de que ambos os tribunais de exceção são insatisfatórios em diversos parâmetros, principalmente, por se tratarem de exemplos de justiça de vencedor, vez que as potências vitoriosas o instituíram a partir de suas perspectivas, em detrimento dos Estados que saíram como perdedores da guerra. Todavia, estabeleceram importantes precedentes jurídicos, como a ideia de que os indivíduos, e não apenas os Estados, podem ser responsabilizados por crimes atrozes em grande escala.

Nessa esteira, após a Segunda Guerra Mundial, existiram esforços para codificar e fortalecer o Direito Internacional. A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, apresentou a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948⁷⁹, documento que não possui força jurídica, mas serviu de base para tratados posteriores. Ainda em 1948, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu a Comissão de Direito Internacional, a qual iniciou os estudos para a criação de um tribunal penal internacional permanente, sem lograr êxito.

Nesse mesmo ano, houve a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, que reconheceu o “genocídio” como um crime internacional, inspirada pelo trabalho de Raphael Lemkin, jurista polonês que cunhou o termo “genocídio”.⁸⁰ No ano seguinte, em 1949, houve a revisão das três Convenções de Genebra anteriores e acrescentou-se ao documento a garantia de proteção dos civis em períodos de guerra. Assim, em que pese os avanços no Direito Internacional, as discussões sobre a criação de um tribunal penal internacional permanente perduraram por décadas, sem que houvesse a efetiva instauração.

⁷⁸ MARTINEZ, José Agustín Viademonte. **Delincuencia Política Internacional**. Madrid, 1953. p. 55

⁷⁹ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 11 jan. 2025.

⁸⁰ What is genocide? **United States Holocaust Memorial Museum**, 25 set. 2024. Disponível em: <<https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/what-is-genocide>>. Acesso em: 11 jan. 2025.

Anos após o TMIEO, em 1993, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), mediante a Resolução nº 827⁸¹, criou o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (TPII), que surgiu como uma reação internacional aos massacres, deslocamentos involuntários e expulsões ocorridos no território da antiga Iugoslávia, com o fito de promover uma limpeza étnica no país. Cumpre ressaltar que o território da Ex-Iugoslávia, à época, era uma das regiões mais agitadas do planeta, pois, nessa localidade, sempre conviveram povos de diferentes formações étnicas e religiosas em conflito permanente.

O Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia tinha sua sede em Haia, nos Países Baixos, e era composto por quatro câmaras, sendo três delas de primeira instância e uma para o recebimento de recursos, contava com 766 funcionários de 65 nações, 14 juízes e um procurador.⁸²

O TPII, primeiramente, foi visto como um certo simbolismo do CSNU, entretanto, se fortaleceu rapidamente a partir da incriminação de Slobodan Milošević, Ex-Presidente da Sérvia (de 1989 a 1997) e da Iugoslávia (de 1997 a 2000), sob as acusações de cometer “crimes contra a humanidade” no Kosovo, descumprir leis e costumes de guerra, violar dispositivos da Convenção de Genebra e promover um genocídio na Bósnia. O julgamento de Milošević iniciou-se em 2002, entretanto, o acusado veio a falecer em 2006 e o processo finalizou sem que fosse proferida uma sentença condenatória. Mormente foi um importante marco histórico, visto que essa foi a primeira oportunidade na qual um chefe de Estado foi julgado por tribunal penal internacional.

Ademais, as atividades do TPII foram encerradas em 31 de dezembro de 2017, tendo durado por 24 anos, e resultou em 161 indiciamentos e 90 condenações. Sua contribuição para o Direito Penal Internacional, e posterior criação do TPI, reside na identificação das modalidades “tortura”, “escravidão” e “perseguição” como “crimes contra a humanidade”, além da punição direta pela prática do delito de “violência sexual em tempos de guerra”.

Contemporâneo ao Tribunal Internacional para a Ex-Iugoslávia, houve a instauração do Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), com sede em Arusha, na Tanzânia, em reação ao genocídio ocorrido entre abril e julho de 1994 em Ruanda. Esse massacre é consequência

⁸¹ ONU. **Resolução nº 827**. Nova York, 25 mai. 1993. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/166567?v=pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁸² BAZELAIRE, Jean-Paul. CRETIN, Thierry. **A justiça internacional: sua evolução, seu futuro** De Nuremberg a Haia. 1. ed. São Paulo: Manole, 2004. p. 51-56.

dos conflitos havidos entre as etnias *hutu* e *tutsi* e teve como estopim a morte dos presidentes de Ruanda e Burundi, o que fortaleceu a organização do povo *hutu* na Frente Patriótica Ruandense, a qual tinha como objetivo eliminar o povo *tutsi*, minoria étnica do país.

Assim como no caso da Ex-Iugoslávia, o CSNU criou a Resolução nº 955⁸³, de 1994, instituindo o citado Tribunal, que, conforme Bazelaire e Cretin, possuíam as seguintes características:

O TPIR é encarregado de julgar qualquer pessoa considerada responsável por atos de genocídio e outras violações graves do direito internacional humanitário cometidos no território de Ruanda, e os cidadãos ruandenses considerados responsáveis pelos mesmos atos e violações cometidos no território de Estados vizinhos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 1994. A competência deste novo Tribunal Penal Internacional é certamente restringida ao mínimo simultaneamente no tempo, no espaço e até mesmo em matéria de nacionalidade.

O TPIR é ainda mais *ad hoc* que o da ex-Iugoslávia. As três áreas de competência material do TPIR – cuja sede se encontra em Arusha, Tanzânia – são o genocídio (art. 2º), os crimes contra a humanidade (art. 3º) e as violações do art. 3º comum às convenções de Genebra de 1949 e ao protocolo adicional (art. 4º). De resto, o Estatuto do TPIR é muito próximo do Estatuto do TPII.⁸⁴
[grifo nosso]

O TPIR era composto por quatro câmaras, sendo três de primeira instância e uma de apelação, com 16 juízes independentes de diferentes nações. Contava com um procurador e um secretário, comuns às câmaras. O Tribunal iniciou suas atividades em 1995 e contou com 93 indiciamentos, resultando na condenação de 61 pessoas, dentre elas, os principais dirigentes do governo ruandês: Theoneste Bagosora, Aloys Ntabakuze e Anatola Nsengiyumva. Além deles, Jean-Paul Akayesu, Ex-Prefeito da cidade de Taba, foi condenado por provocar e participar do genocídio e dos crimes sexuais contra as mulheres *tutsi*. Insta salientar que essa foi a primeira vez em que o estupro foi reconhecido como perpetração de genocídio perante a legislação internacional.⁸⁵

Ao decorrer dos julgamentos, o TPIR foi alvo de críticas, assim como os tribunais antecessores, nos seguintes termos:

Mas ainda que existam dúvidas acerca do alcance da Carta das Nações Unidas em relação à legitimação do Conselho de Segurança da ONU para a criação de instâncias judiciais internacionais *ad hoc*, as atrocidades e horrores cometidos nos territórios da ex-Iugoslávia e de

⁸³ ONU. **Resolução nº 955**. Nova York, 8 nov. 1994. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/198038?v=pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁸⁴ BAZELAIRE, Jean-Paul; CRETIN, Thierry. **A justiça internacional: sua evolução, seu futuro** De Nuremberg a Haia. 1ª edição, São Paulo: Manole, 2004, p. 58-59.

⁸⁵ *Ibidem*.

Ruanda foram de tal ordem e de tal dimensão que parecia justificável chegar-se a esse tipo de exercício, ainda mais quando se têm como certas algumas contribuições desses tribunais para a teoria da responsabilidade penal internacional dos indivíduos, a exemplo do não reconhecimento das imunidades de jurisdição para crimes definidos pelo Direito Internacional e do não reconhecimento de ordens superiores como excludentes de responsabilidade internacional. Entretanto, a grande mácula da Carta das Nações Unidas, neste ponto, ainda é a de que jamais o Conselho de Segurança poderá criar tribunais com competência para julgar e punir eventuais crimes cometidos por nacionais dos seus Estados-membros com assento permanente. Daí o motivo pelo qual avultava de importância a criação e o estabelecimento de uma corte penal internacional permanente, universal e imparcial, instituída para processar e julgar os acusados de cometer os crimes mais graves que ultrajam a consciência da humanidade e que constituem infrações ao próprio Direito Internacional Público, a exemplo do genocídio, dos crimes contra a humanidade, dos crimes de guerra e do crime de agressão.⁸⁶
[grifo nosso]

Dessa forma, vê-se que, ante os acontecimentos globais, tornava-se indiscutível a necessidade de criação de uma corte internacional permanente para processar e julgar os acusados pelo cometimento de delitos que constituem uma agressão ao Direito Internacional. Assim, em 17 de julho de 1998, em Roma, durante a Conferência Diplomática de Plenipotenciários das Nações Unidas, foi aprovado o Estatuto de Roma, que instituiu um tribunal com jurisdição penal internacional permanente e personalidade jurídica própria, o Tribunal Penal Internacional.

O citado estatuto foi aprovado por 120 Estados, contou com 21 abstenções e sete votos contrários: China, Estados Unidos, Iêmen, Iraque, Israel, Líbia e Catar. Entretanto, em 2000, os Estados Unidos da América e Israel assinaram o Estatuto, mas, em 2001, por conta dos atentados terroristas ocorridos nos EUA e dos conflitos no Afeganistão e na Palestina, ambos os países desistiram de ratificar o tratado.⁸⁷ Cabe registrar que o Brasil assinou o Estatuto de Roma em 7 de fevereiro de 2000, ratificando-o em 20 de junho de 2002, com a promulgação do Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.

⁸⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1.027.

⁸⁷ Interessante notar a escolha política dos EUA e de Israel quanto à desistência em ratificar o Estatuto de Roma. Essa decisão repercute até hoje. Recentemente, em fevereiro de 2025, o Presidente dos EUA, Donald Trump, impôs sanções ao TPI, pois, o Tribunal acusou Benjamin Netanyahu, Primeiro-Ministro de Israel, pela prática de crimes de guerra no contexto da guerra entre o grupo palestino Hamas e Israel. Trump impõe sanções ao Tribunal Penal Internacional por investigação contra EUA e Israel. **G1**, 06 fev. 2025. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/02/06/trump-impoe-sancoes-ao-tribunal-penal-internacional-por-investigacao-contr-eua-e-israel.ghtml>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

Dessarte, o surgimento do TPI permitiu a limitação da seletividade política havida nos tribunais penais internacionais anteriores. Assim, eliminou-se completamente a possibilidade de criação de tribunais de exceção, inaugurados após os crimes, pelas nações mais poderosas, para a imposição de seus interesses. Logo, assentado na legalidade, vez que é uma justiça preestabelecida, permanente e independente, o TPI abrange a viabilidade de ver aplicado, a todos os Estados que o reconhecem e de forma complementar às instâncias nacionais, o asseguramento dos direitos e o combate à impunidade legada aos indivíduos que praticam crimes de ordem internacional.⁸⁸

Contudo, o TPI tem sido objeto de críticas pela aplicação seletiva de sua competência, sobretudo em relação à África. Embora o ER preveja a universalidade da jurisdição do Tribunal, a realidade prática demonstra uma concentração quase exclusiva de investigações e processos em países africanos, o que tem gerado acusações de que o TPI atua como um instrumento de neocolonialismo jurídico. O fato de as maiores potências militares e econômicas do mundo, como Estados Unidos, Rússia e China, não estarem submetidas à jurisdição da Corte, contribui para a percepção de seletividade.⁸⁹

3.2 A ESTRUTURA, O FUNCIONAMENTO E A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Conforme o art. 34, do Estatuto de Roma, a estrutura do TPI se divide em órgãos, são eles: a Presidência, o Juízo de Instrução, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância, o Juízo de Recursos, o Gabinete do Procurador, a Secretaria e a Assembleia dos Estados-partes. No geral, é composto ainda por 18 juízes, que devem ser fluentes em francês ou inglês, bem como devem ter competência e experiência nas áreas jurídicas relativas ao próprio TPI: Direito Humanitário, Direito Penal e Processual Penal e Direito Internacional.⁹⁰

Para a escolha desses magistrados, são observados os aspectos de representação equitativa dos principais sistemas jurídicos do mundo, participação de mulheres e de

⁸⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 290.

⁸⁹ MAIA, Marrielle. DIAS, Taynara. **A dupla agência do Tribunal Penal Internacional e a resistência africana ao legado da colonialidade**: a complexa relação entre os países africanos e o mecanismo internacional. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2022. p. 271-298, 2022.

⁹⁰ ICC. **How the Court works**. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/about/how-the-court-works>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

especialistas em determinadas matérias. Os juízes são eleitos pelos Estados-partes do Estatuto de Roma e têm um mandato de nove anos, sem direito à reeleição. Não há possibilidade de atuação paralela de magistrados da mesma nacionalidade.⁹¹

A Presidência, responsável pela administração judicial, é formada pelo Presidente, Primeiro Vice-Presidente e Segundo Vice-Presidente, eleitos pela maioria absoluta dos juízes do Tribunal, para um mandato de três anos, com a possibilidade de ser renovado. Ao Juízo de Instrução, por sua vez, compete decidir sobre a admissibilidade dos casos apresentados pela Procuradoria e receber as representações de vítimas de crimes internacionais. O Juízo de Julgamento em Primeira Instância confirma a admissibilidade da ação penal interposta, de modo a processar e julgar os casos. Já o Juízo de Recursos tem a responsabilidade pelo processamento e julgamento de apelações, bem como de recursos acerca da própria admissibilidade e pedidos revisionais.⁹²

O Gabinete do Procurador é um órgão autônomo, encarregado da investigação e exercício da ação penal, sendo coordenada pelo Procurador, eleito pela Assembleia dos Estados-partes por maioria absoluta para um mandato de nove anos. Além disso, compete a este órgão o recebimento e recolhimento de informações sobre os atos do TPI, bem como a abertura de inquéritos. A Secretaria, por outro lado, é responsável pelos aspectos administrativos e pelo funcionamento do Tribunal.⁹³

Por fim, tem-se a Assembleia dos Estados-parte, órgão colegiado que representa os Estados-membros do TPI, a qual é responsável pelas questões administrativas, como orçamento, deliberações internas acerca do próprio Estatuto e ferramentas de administração do Tribunal.⁹⁴

Noutro giro, quanto ao funcionamento do Tribunal, vê-se que a melhor forma de o entender se dá a partir da compreensão das fases as quais os casos são submetidos quando apresentados ao Tribunal. Quanto à submissão dos casos, o Estatuto de Roma prevê três mecanismos para que as investigações sejam iniciadas. A denúncia pode ser: (i) apresentada

⁹¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Tribunal Penal Internacional**. Brasília, 15 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/delbrasonu/temas-juridicos/tribunal-penal-internacional>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁹² ICC. **How the Court works**. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/about/how-the-court-works>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*.

por um Estado-Parte; (ii) encaminhada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas; ou (iii) ter início de ofício pelo Gabinete do Procurador. Contudo, para que uma investigação formal seja instaurada, é imprescindível a realização de exames preliminares pelo Gabinete do Procurador, com o objetivo de avaliar a viabilidade da abertura de um processo criminal.⁹⁵

Assim, o Gabinete do Procurador determina se há provas suficientes dos crimes, se eles enquadram na jurisdição do Tribunal, se existem processos nacionais e se abertura de uma investigação atenderia aos interesses da justiça e das vítimas. Após reunir as evidências e identificar os autores das condutas, o Procurador solicita aos juízes a emissão de um mandado de prisão ou a expedição de uma intimação para comparecimento.⁹⁶

Quanto ao tema, importante destacar que, recentemente, o TPI emitiu mandados de prisão contra autoridades de diferentes contextos geopolíticos. Em 2023, foi expedido mandado contra o Presidente da Rússia, Vladimir Putin, por “crimes de guerra” relacionados à deportação ilegal de crianças ucranianas durante o conflito na Ucrânia.⁹⁷ Em 2024, o Procurador solicitou mandados contra o Primeiro-Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, e seu Ministro da Defesa, Yoav Gallant, bem como contra três líderes do Hamas, por “crimes contra a humanidade” e “crimes de guerra” cometidos no contexto do conflito em Gaza.⁹⁸

Superada tal digressão, no que alude ao procedimento dos casos apresentados ao TPI, tem-se que, na fase de pré-julgamento, o Juízo de Instrução, composto por três juízes, confirmam a identidade do suspeito e garantem que ele entenda as acusações. Após, acontecem as audiências, nas quais são ouvidos os representantes legais da vítima, a acusação e a defesa. Por conseguinte, os juízes decidem se há provas suficientes para que o caso vá a julgamento. Se o suspeito não for preso ou não comparecer voluntariamente, as audiências não podem acontecer.⁹⁹

⁹⁵ ICC. **How the Court works**. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/about/how-the-court-works>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Tribunal Penal Internacional emite mandado de prisão para Putin. **CNN Brasil**, 17 mar. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2025/03/netanyahu-e-putin-tambem-tem-ordem-de-prisao-do-tpi-entenda-o-tribunal.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2025.

⁹⁸ Netanyahu e Putin também têm ordem de prisão do TPI; entenda o tribunal. **Folha de São Paulo**, 11, mar. 2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2025/03/netanyahu-e-putin-tambem-tem-ordem-de-prisao-do-tpi-entenda-o-tribunal.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2025.

⁹⁹ ICC. **How the Court works**. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/about/how-the-court-works>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

Na fase de julgamento, perante três juízes pertencentes ao Juízo de Julgamento em Primeira Instância, a acusação deve provar, além de qualquer dúvida razoável, a culpa do acusado. Por conseguinte, os juízes emitem um veredito, absolutório ou condenatório. Restando comprovada a culpa, profere-se uma sentença condenatória, a qual pode determinar a prisão do réu por até 30 anos e, em circunstâncias excepcionais, ordenar a prisão perpétua, bem como definir possíveis reparações às vítimas.¹⁰⁰

Tais veredictos são cabíveis de recursos de apelação, que podem ser interpostos pela defesa ou pela acusação. A apelação é julgada por cinco juízes do Juízo de Recursos, que nunca são os mesmos juízes que deram o veredito original. Tal Juízo decide se mantém a decisão apelada, a altera ou a reverte. Este é, portanto, o julgamento final, a menos que o Juízo de Recursos ordene um novo julgamento perante o Juízo de Julgamento. Relativo à execução da sentença, as penas são cumpridas em países que aceitam a aplicação das sentenças do TPI.¹⁰¹

Noutra esteira, a competência do Tribunal se restringe ao exame dos atos praticados nos Estados-partes do Estatuto de Roma ou cometidos por seus nacionais. Entretanto, conforme o art. 4º, item 2, do referido Tratado, tem-se que, mediante um acordo especial, a jurisdição pode se estender a qualquer outro Estado, independentemente de sua adesão ao Estatuto. A única possibilidade da atuação do TPI sem o consentimento de um Estado não-membro ocorre por meio de uma remessa do caso concreto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ao TPI, nos termos do art. 13, item b, do referido Estatuto.

Nesse caso, o Conselho de Segurança, atuando com base no Capítulo VII, da Carta das Nações Unidas¹⁰², pode determinar a remessa de uma situação ao TPI quando identificar que os crimes sob a jurisdição da Corte ameaçam a paz, a segurança e a estabilidade internacionais. Essa prerrogativa tem caráter vinculante, mesmo para Estados que não sejam signatários do ER, dado o poder coercitivo das resoluções do Conselho de Segurança. Exemplos dessa atuação

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 26 jun. 1945. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

incluem a remessa de situações como o caso de Darfur, no Sudão, em 2005 (Resolução nº 1.593¹⁰³), e a situação na Líbia, em 2011 (Resolução nº 1.970¹⁰⁴).

Outro ponto relevante é a natureza subsidiária da jurisdição do TPI em relação aos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-Partes. Assim, com fundamento no “princípio da complementaridade”, o TPI somente intervirá nos casos em que o Estado com jurisdição sobre o crime não esteja em condições de investigar ou julgar o acusado, ou manifeste falta de disposição para tanto.

Quanto à jurisdição temporal, o TPI considera apenas os crimes cometidos após 1º de julho de 2002, data da entrada em vigor do Estatuto de Roma. No caso específico do “crime de agressão”, a jurisdição temporal teve início em 17 de julho de 2018, sendo que somente o oferecimento de denúncia pelo CSNU ou a iniciativa de ofício da Procuradoria são os mecanismos aptos a impulsionar a análise das causas que aludem ao crime de agressão.

3.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO TPI

Em que pese os princípios do TPI estarem dispostos no Estatuto de Roma, aplicam-se ainda os princípios gerais do Direito Penal, consagrados em diversos sistemas legais, como o “princípio da legalidade”, da “não retroatividade” e da “presunção de inocência”, vez que eles representam a transposição gradual dos sistemas jurídicos nacionais para a ordem internacional.¹⁰⁵ Assim, os princípios internacionais possuem natureza *jus cogens*, isto é, são normas imperativas que não podem ser desconsideradas pelos Estados.

Nesse sentido, o “princípio da legalidade” garante que o cidadão não será submetido a coerção penal diferente daquela já prevista em lei, vide art. XI, item 2, da Declaração Universal de Direitos Humanos, o qual preceitua que:

2. Ninguém será condenado por acções ou omissões que, no momento da sua prática, não constituíam acto delituoso à face do direito interno ou internacional. Do mesmo modo, não será infligida pena mais grave

¹⁰³ ONU. **Resolução nº 1.593.** Washington, 31 mar. 2005. Disponível em: <[https://docs.un.org/en/S/RES/1970\(2011\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1970(2011))>. Acesso em: 10 mai. 2025.

¹⁰⁴ ONU. **Resolução nº 1.970.** Washington, 26 fev. 2011. Disponível em: <[https://docs.un.org/en/S/RES/1970\(2011\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1970(2011))>. Acesso em: 10 mai. 2025.

¹⁰⁵ JONKOV, Fernanda Florentino Fernandez. **Direito Internacional Penal: Mecanismo de implementação do Tribunal Penal Internacional.** Saraiva: 2009. p. 253.

do que a que era aplicável no momento em que o acto delituoso foi cometido.¹⁰⁶

O “princípio da não retroatividade *ratione personae*”, disposto no art. 24, do ER¹⁰⁷, indica que nenhum indivíduo será considerado criminalmente responsável por uma conduta anterior à entrada em vigor do tratado. Dessa forma, conforme anteriormente posto, consideram-se apenas os crimes cometidos após 1º de julho de 2002, e, relativo ao “crime de agressão”, a jurisdição temporal iniciou-se em 17 de julho de 2018.

Os “princípios *nullum crimen sine lege*” (art. 22 do ER¹⁰⁸) e “*nulla poena sine lege*” (art. 23 do ER¹⁰⁹) se relacionam ao “princípio da não retroatividade *ratione personae*”, pois, o primeiro garante que nenhuma pessoa será considerada responsável a menos que sua conduta constitua um crime de competência do TPI, e o segundo, por sua vez, define que não há pena sem lei prévia.

Já o “princípio *ne bis in idem*” (art. 20 do ER¹¹⁰), garante que nenhuma pessoa poderá ser julgada pelo TPI por atos pelos quais já tenha sido condenada ou absolvida. Além disso, infere que nenhum outro tribunal poderá julgar alguém pelos crimes de sua competência quando já houver condenação pelo próprio TPI. Entretanto, os itens subsequentes do art. 20, do ER, fazem ressalvas. Tem-se que é autorizado ao TPI o julgamento de um indivíduo, quando julgado anteriormente por outra Corte, caso o processo anterior tenha subtraído a responsabilidade do

¹⁰⁶ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 16 jan. 2025.

¹⁰⁷ “Artigo 24. Não retroatividade *ratione personae*. 1. Nenhuma pessoa será considerada criminalmente responsável, de acordo com o presente Estatuto, por uma conduta anterior à entrada em vigor do presente Estatuto. 2. Se o direito aplicável a um caso for modificado antes de proferida sentença definitiva, aplicar-se-á o direito mais favorável à pessoa objeto de inquérito, acusada ou condenada.”

¹⁰⁸ “Artigo 22. *Nullum crimen sine lege*. 1. Nenhuma pessoa será considerada criminalmente responsável, nos termos do presente Estatuto, a menos que a sua conduta constitua, no momento em que tiver lugar, um crime da competência do Tribunal. 2. A previsão de um crime será estabelecida de forma precisa e não será permitido o recurso à analogia. Em caso de ambiguidade, será interpretada a favor da pessoa objeto de inquérito, acusada ou condenada. 3. O disposto no presente artigo em nada afetará a tipificação de uma conduta como crime nos termos do direito internacional, independentemente do presente Estatuto.”

¹⁰⁹ “Artigo 23. *Nulla poena sine lege*. Qualquer pessoa condenada pelo Tribunal só poderá ser punida em conformidade com as disposições do presente Estatuto.”

¹¹⁰ “Artigo 20. *Ne bis in idem*. 1. Salvo disposição contrária do presente Estatuto, nenhuma pessoa poderá ser julgada pelo Tribunal por atos constitutivos de crimes pelos quais este já a tenha condenado ou absolvido. 2. Nenhuma pessoa poderá ser julgada por outro tribunal por um crime mencionado no artigo 5º, relativamente ao qual já tenha sido condenada ou absolvida pelo Tribunal. 3. O Tribunal não poderá julgar uma pessoa que já tenha sido julgada por outro tribunal, por atos também punidos pelos artigos 6º, 7º ou 8º, a menos que o processo nesse outro tribunal: a) Tenha tido por objetivo subtrair o acusado à sua responsabilidade criminal por crimes da competência do Tribunal; ou b) Não tenha sido conduzido de forma independente ou imparcial, em conformidade com as garantias de um processo equitativo reconhecidas pelo direito internacional, ou tenha sido conduzido de uma maneira que, no caso concreto, se revele incompatível com a intenção de submeter a pessoa à ação da justiça.”

acusado ou caso o processo tenha sido conduzido de forma parcial ou em desconformidade com as garantias processuais reconhecidas no Direito Internacional.

No art. 66 do Estatuto¹¹¹, descreve-se o “princípio da presunção de inocência”, isto é, qualquer acusado é presumido inocente até que se prove sua culpa perante o Tribunal, incumbindo ao Procurador o ônus da prova da culpa do acusado.

O “princípio da responsabilidade criminal individual”, conforme art. 25 do ER¹¹², depreende que o TPI não julgará Estados, e sim, pessoas físicas consideradas responsáveis e puníveis. Tal princípio exprime que os crimes mais graves, de competência do TPI, geralmente, são cometidos por pessoas dotadas de privilégios e imunidades, conferidas pelos ordenamentos jurídicos internos, protegendo-as de punição em seus países de origem.

O art. 26 do Estatuto de Roma¹¹³, aduz sobre o “princípio da imputabilidade”. No Direito brasileiro, tal princípio baseia-se na responsabilidade e capacidade do agente, todavia, no ER, relaciona-se ao fato de que o TPI não possui jurisdição sobre pessoas que, ao tempo do crime, não tenham completado 18 anos de idade. Ainda sobre o acusado, há o “princípio da irrelevância da qualidade oficial”, vide art. 27 do ER¹¹⁴, o qual assegura tratamento igualitário a todos os acusados perante o TPI, sendo indiferente se o acusado ocupa algum cargo relevante ou possui privilégios dentro de sua nação.

Relaciona-se com ele o “princípio da responsabilidade dos chefes militares e outros superiores hierárquicos” (art. 28 do ER¹¹⁵). Esse princípio determina, além de outras indicações,

¹¹¹ “Artigo 66. Presunção de Inocência. 1. Toda a pessoa se presume inocente até prova da sua culpa perante o Tribunal, de acordo com o direito aplicável. 2. Incumbe ao Procurador o ônus da prova da culpa do acusado. 3. Para proferir sentença condenatória, o Tribunal deve estar convencido de que o acusado é culpado, além de qualquer dúvida razoável.”

¹¹² “Artigo 25. Responsabilidade Criminal Individual. 1. De acordo com o presente Estatuto, o Tribunal será competente para julgar as pessoas físicas. 2. Quem cometer um crime da competência do Tribunal será considerado individualmente responsável e poderá ser punido de acordo com o presente Estatuto. [...]”

¹¹³ “Artigo 26. Exclusão da Jurisdição Relativamente a Menores de 18 anos. O Tribunal não terá jurisdição sobre pessoas que, à data da alegada prática do crime, não tenham ainda completado 18 anos de idade.”

¹¹⁴ “Artigo 27. Irrelevância da Qualidade Oficial. 1. O presente Estatuto será aplicável de forma igual a todas as pessoas sem distinção alguma baseada na qualidade oficial. Em particular, a qualidade oficial de Chefe de Estado ou de Governo, de membro de Governo ou do Parlamento, de representante eleito ou de funcionário público, em caso algum eximirá a pessoa em causa de responsabilidade criminal nos termos do presente Estatuto, nem constituirá de per se motivo de redução da pena. [...]”

¹¹⁵ “Artigo 28. Responsabilidade dos Chefes Militares e Outros Superiores Hierárquicos. Além de outras fontes de responsabilidade criminal previstas no presente Estatuto, por crimes da competência do Tribunal: a) O chefe militar, ou a pessoa que atue efetivamente como chefe militar, será criminalmente responsável por crimes da competência do Tribunal que tenham sido cometidos por forças sob o seu comando e controle efetivos ou sob a sua autoridade e controle efetivos, conforme o caso, pelo fato de não exercer um controle apropriado sobre essas forças. [...]”

que a responsabilidade de um indivíduo que cometer um dos crimes presentes no Estatuto a mando de um superior hierárquico não poderá se utilizar dessa justificativa para ter sua pena atenuada ou ser absolvido.

O “princípio da imprescritibilidade” (art. 29 do ER¹¹⁶) prevê que os crimes de jurisdição do TPI não prescrevem. Assim, tem-se que, pelo fato desses crimes atingirem a sociedade internacional, a prescrição não seria um direito fundamental do acusado.

Noutra esteira, o “princípio dos elementos psicológicos” (art. 30 do ER) relaciona-se às impossibilidades de responsabilização penal, elencadas da seguinte forma:

1. Salvo disposição em contrário, nenhuma pessoa poderá ser criminalmente responsável e punida por um crime da competência do Tribunal, a menos que atue com vontade de o cometer e conhecimento dos seus elementos materiais. Direitos Humanos: Documentos Internacionais
2. Para os efeitos do presente artigo, entende-se que atua intencionalmente quem:
 - a) Relativamente a uma conduta, se propuser adotá-la;
 - b) Relativamente a um efeito do crime, se propuser causá-lo ou estiver ciente de que ele terá lugar em uma ordem normal dos acontecimentos.
3. Nos termos do presente artigo, entende-se por "conhecimento" a consciência de que existe uma circunstância ou de que um efeito irá ter lugar, em uma ordem normal dos acontecimentos. As expressões "ter conhecimento" e "com conhecimento" deverão ser entendidas em conformidade.¹¹⁷

Adiante, no art. 32 do Estatuto de Roma¹¹⁸, há o “princípio do erro de fato ou de direito”, regido pela ideia de que o erro de fato exime o acusado da responsabilidade penal se a conduta for derivada de uma ideia incorreta sobre o que é certo e o que é errado. A exclusão, nesse caso, depende do desaparecimento do dolo. Já o erro de direito, causado pelo desconhecimento, somente acarreta a exclusão se demonstrada a ausência de dolo.

Por fim, tem-se o “princípio da complementaridade”, consagrado no preâmbulo e no art. 1º, do ER¹¹⁹, o qual indica que a atuação do TPI é subsidiária e complementar em relação às

¹¹⁶ “Artigo 29. Imprescritibilidade. Os crimes da competência do Tribunal não prescrevem.”

¹¹⁷ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹¹⁸ “Artigo 32. Erro de Fato ou Erro de Direito. 1. O erro de fato só excluirá a responsabilidade criminal se eliminar o dolo requerido pelo crime. 2. O erro de direito sobre se determinado tipo de conduta constitui crime da competência do Tribunal não será considerado fundamento de exclusão de responsabilidade criminal. No entanto, o erro de direito poderá ser considerado fundamento de exclusão de responsabilidade criminal se eliminar o dolo requerido pelo crime ou se decorrer do artigo 33 do presente Estatuto.”

¹¹⁹ “Artigo 1º. O Tribunal. É criado, pelo presente instrumento, um Tribunal Penal Internacional ("o Tribunal"). O Tribunal será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior

Cortes nacionais, estando apto a intervir apenas nas situações elencadas no art. 17 do ER, o qual discorre que:

Tendo em consideração o décimo parágrafo do preâmbulo e o artigo 1º, o Tribunal decidirá sobre a não admissibilidade de um caso se:

a) O caso for objeto de inquérito ou de procedimento criminal por parte de um Estado que tenha jurisdição sobre o mesmo, salvo se este não tiver vontade de levar a cabo o inquérito ou o procedimento ou, não tenha capacidade para o fazer;

b) O caso tiver sido objeto de inquérito por um Estado com jurisdição sobre ele e tal Estado tenha decidido não dar seguimento ao procedimento criminal contra a pessoa em causa, a menos que esta decisão resulte do fato de esse Estado não ter vontade de proceder criminalmente ou da sua incapacidade real para o fazer;

c) A pessoa em causa já tiver sido julgada pela conduta a que se refere a denúncia, e não puder ser julgada pelo Tribunal em virtude do disposto no parágrafo 3º do artigo 20;

d) O caso não for suficientemente grave para justificar a ulterior intervenção do Tribunal.¹²⁰

[grifo nosso]

Tal princípio revela-se como basilar para o TPI ao diferenciá-lo dos tribunais internacionais anteriores, pois garante que sua atuação seja subsidiária e complementar às Cortes nacionais, o que faz com que “essas cortes gozem de prioridade no exercício da jurisdição exceto em circunstâncias especiais, quando o TPI está autorizado a assumir e declarar-se competente (*assert jurisdiction*).¹²¹

3.4 A JURISDIÇÃO MATERIAL DO TPI: CRIMES PREVISTOS NO ESTATUTO DE ROMA

O art. 5º do Estatuto de Roma¹²² preceitua que “a competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto”, sendo eles: “crimes de guerra”, “crime de agressão”, “crime de genocídio” e “crimes contra humanidade”. Os “crimes de guerra” podem ser conceituados como atos ilícitos praticados

gravidade com alcance internacional, de acordo com o presente Estatuto, e será complementar às jurisdições penais nacionais. A competência e o funcionamento do Tribunal reger-se-ão pelo presente Estatuto.”

¹²⁰ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹²¹ JONKOV, Fernanda Florentino Fernandez. **Direito Internacional Penal: Mecanismo de implementação do Tribunal Penal Internacional**. Saraiva: 2009. p. 255.

¹²² BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025.

contra normas do Direito Humanitário e do Direito de Guerra, presentes na longa redação do art. 8º, do Estatuto de Roma¹²³, e na Convenção de Haia, de 1907, e de Genebra, de 1949. O citado artigo afirma que a competência do Tribunal, em relação aos crimes de guerra, restringe-se aos atos particularmente cometidos como parte de um plano, política ou prática em larga escala, em um contexto de guerra.

Conforme Bazelaire e Cretin, a utilização da palavra “particularmente” não limita de forma definitiva a competência do Tribunal apenas aos delitos planejados, tão somente indica ao Tribunal que seu exercício se restringe aos casos mais sérios. Dentre essas violações graves estão as condutas de homicídio doloso, tortura, experiências biológicas, destruição ou apropriação de bens em larga escala, privação intencional do direito de um prisioneiro de guerra a um julgamento justo e imparcial, ataques intencionais a populações, dentre outras.¹²⁴

Noutro giro, o “crime de agressão” não estava presente na redação original do Estatuto de Roma e somente foi inserido por força da Resolução RC/6¹²⁵, aprovada por consenso na 13ª Sessão Plenária, de 11 de junho de 2010. Tal delito consiste no planejamento e execução de um ato que viole o art. 2º, item 4, da Carta das Nações Unidas, o qual possui o seguinte teor:

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

[...]

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.¹²⁶

[grifo nosso]

Assim, Portela resume os atos de agressão elencados no Estatuto de Roma como:

[...] invasões ou ataques armados aos territórios de outro Estado por parte de forças militares estrangeiras; ocupações militares, temporárias ou não; bombardeios; bloqueios de portos ou de regiões costeiras; ataques militares às forças armadas e frotas mercantes e aéreas de Estados estrangeiros; o emprego de forças armadas de um Estado, que se encontrem no território de outro Estado, com a anuência deste, fora dos termos do acordo que permitiu a presença dessas forças no território

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. Salvador: Jus Podivm, 2011. p. 547.

¹²⁵ ONU. **Resolução RC/6**. Haia, 11 jun. 2010. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/source/docs/RC-Res.6-ENG.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹²⁶ ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 26 jun. 1945. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2025.

deste último; a ação de um Estado, que coloca território à disposição das forças de Estado estrangeiro para que ataquem um terceiro Estado e; o envio, por um Estado, ou em seu nome, ou com seu significativo apoio, de grupos armados (como mercenários), para que cometam atos belicosos contra outros Estados.¹²⁷
[grifo nosso]

Noutro prisma, quanto ao “crime de genocídio”, cumpre ressaltar a origem do termo. O jurista Raphael Lemkin, em 1944, cunhou o vocábulo a partir da análise das técnicas nazistas para a ocupação de territórios e extermínio de pessoas, unindo a partícula grega *genos*, que significa etnia ou tribo, à partícula latina *cidium*, que significa uma ação que provoca a morte. A Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, em 1948, foi o primeiro momento no qual se reconheceu o genocídio como um crime internacional.¹²⁸

Conforme o art. 6º do Estatuto de Roma¹²⁹, entende-se por genocídio qualquer um dos atos praticados com a intenção de destruir, total ou parcialmente, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, a partir das condutas de homicídio de membros do grupo, ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo, sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física, total ou parcial, imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo e transferência, à força, de crianças do grupo para outro grupo.

Já os “crimes contra a humanidade”, aduzidos no art. 7º do ER¹³⁰, são previstos para proteção de bens jurídicos personalíssimos diante de ataques generalizados ou sistemáticos dirigidos contra a população civil, perpetrados com a participação direta ou, ao menos, com a conivência daqueles que detêm o poder, seja ele de natureza política ou militar. Nesse contexto, os sujeitos passivos são as vítimas diretas das agressões, entretanto, a comunidade internacional, tomada em seu conjunto, também figura como destinatária do bem jurídico tutelado, na medida em que a humanidade é concebida como um valor fundamental.

Apesar de sua similaridade em relação ao genocídio, vê-se que, em verdade, a distinção entre ambos reside em seus alvos, pois, o genocídio se restringe aos atos praticados contra

¹²⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 2014. Salvador: JusPodivm. p. 548

¹²⁸ What is genocide? **United States Holocaust Memorial Museum**. Washington, 25 set. 2024. Disponível em: <<https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/what-is-genocide>>. Acesso em 22 jan. 2025.

¹²⁹ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025. Acesso em: 22 jan. 2025.

¹³⁰ *Ibidem*.

grupos, sejam eles nacionais, étnicos, raciais ou religiosos, e os crimes contra a humanidade tem como vítima a população civil como um todo.

Entende-se por crimes contra a humanidade, conforme o art. 7º, item 1, do Estatuto de Roma:

[...] qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:

- a) Homicídio;
- b) Extermínio;
- c) Escravidão;
- d) Deportação ou transferência forçada de uma população;
- e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional;
- f) Tortura;
- g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável;
- h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3o, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal;
- i) Desaparecimento forçado de pessoas;
- j) Crime de apartheid;
- k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.¹³¹

Assim, a redação do Estatuto de Roma, quanto aos crimes contra a humanidade, buscou responsabilizar aqueles que utilizam a estrutura do Estado ou de organizações privadas para perpetrar graves violações de direitos humanos, caracterizadas pela banalização de ataques sistemáticos contra a população civil.¹³²

3.4.1 AS MODALIDADES DE CRIMES CONTRA A HUMANIDADE

O termo "crimes contra a humanidade" foi utilizado pela primeira vez em 1896, na Declaração de São Petersburgo, a qual limitava o uso de armas explosivas por serem contrárias

¹³¹ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025.. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹³² DE CARVALHO RAMOS, André. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 569.

às leis da humanidade.¹³³ Após, em 1915, foi citado na Declaração Conjunta Franco-Russo-Britânica, ao condenar o massacre das populações armênias do Império Otomano enquanto “crime de lesa-humanidade”.¹³⁴ Também é citado nas Convenções de Haia de 1899 e 1907, no que alude às leis e costumes de guerra. Percebe-se, portanto, que o referido termo, em sua origem, estava intrinsecamente ligado ao Direito de Guerra, vez que somente considerava-se possível seu acontecimento em um contexto de guerra.

Até então, o crime que mais se assemelhava aos crimes contra a humanidade, admitido no Direito de Guerra, era o de “perseguição de inimigos”, conceito que não se encaixava aos fatos havidos até então, pois, tentava-se definir enquanto crimes contra a humanidade a perseguição por razões políticas ou étnicas de nacionais de determinado Estado, não somente inimigos estrangeiros. Ante a ausência de uma definição mais precisa, houve o impedimento da inclusão dessa tipificação penal em tratados posteriores à Primeira Guerra Mundial, o que desembocou na anistia dos crimes cometidos entre 1914 e 1922, mediante o Tratado de Paz de Lausanne, de 1923.¹³⁵

Assim, após a Segunda Guerra Mundial, ante a vultosa exposição das atrocidades cometidas, principalmente, pelos nazistas, viu-se como necessária a conceituação dos crimes contra a humanidade. A primeira definição efetiva foi realizada no Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, a Carta de Londres e, em seguida, no Estatuto do Tribunal Militar Internacional para o Extremo-Oriente.

Em que pese serem tribunais de exceção, instaurados após os crimes, as definições presentes em seus estatutos são importantes, pois indicaram que a comunidade internacional alargava a categoria de atos de interesse internacional e, em segundo lugar, demonstrou que existem limites à soberania estatal, pois, “o ser humano, o último objetivo de todo o Direito, não está desatendido da proteção da humanidade quando o Estado pisoteia os seus direitos de maneira ultrajante à consciência da humanidade.”¹³⁶

Na década de 1990, o CSNU, ao criar os tribunais penais internacionais para a Ex-Iugoslávia e para Ruanda, estabeleceu definições próprias para os “crimes contra a

¹³³ BOURDON, William. DUVERGER, Emmanuelle. **La Cour pénale internationale - Le statut de Rome**. Paris: Éditions du Seuil, 2000. p. 13-24.

¹³⁴ CHARNY, Israël W.; RUSSEL, Janice Valls. **Le livre noir de l'humanité: encyclopédie mondiale des génocides**. Toulouse: Privat, 2001.

¹³⁵ TÜRKIYE. Ministry of Foreign Affairs. **Declaration of Amnesty**. Lausanne, 24 jul. 1923. Disponível em: <https://www.mfa.gov.tr/viii_-declaration-of-amnesty.en.mfa>. Acesso em: 22 jan. 2025.

¹³⁶ CASSESE, Antonio. **International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 440.

humanidade”, que, embora compartilhassem elementos comuns, apresentaram diferenças relevantes em relação à sua configuração jurídica. Enquanto no art. 5º do Estatuto do TPII, seriam “crimes, quando cometidos durante um conflito armado de caráter internacional ou nacional, e dirigidos contra a população civil”¹³⁷, no art. 3º do Estatuto do TPIR¹³⁸, tal tipo penal referia-se aos atos cometidos dentro de um ataque generalizado e sistemático dirigido contra uma população civil, em razão de sua caracterização nacional, política, étnica, racial ou religiosa.

Vê-se, portanto, que o entendimento do TPII associa o termo “crimes contra a humanidade” à existência de um conflito armado em curso, já a noção do TPIR dispensa o contexto de guerra, entretanto, frisa a necessidade de o ataque ser sistemático e generalizado. Tais diferenciações podem ser explicadas pelo fato de ambos os tribunais possuírem natureza *ad hoc*, bem como pelo contexto nos quais eles existiram, como também demonstram a ausência de uniformização do conceito de “crimes contra a humanidade” no Direito Internacional.

Assim, em 1998, o Estatuto de Roma, no caput do art. 7º, apresenta uma definição sobre o termo e restringe sua validade apenas ao Estatuto, de modo a não vincular outros documentos. O referido artigo dispõe que:

1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: [...]¹³⁹
[grifo nosso]

Interessante notar a preferência pela exclusão da expressão “conflitos armados”, tanto para que não houvesse confusão com os crimes de guerra, quanto para não limitar o artigo somente aos casos em que existem conflitos armados, ou até mesmo para evitar a necessidade de conceituar o que seriam conflitos armados.

Há também a limitação relativa à competência do TPI, que só poderá atuar quando esses crimes forem cometidos como parte de um ataque generalizado, que se refere à quantidade de

¹³⁷ ONU. **Statute of the International Tribunal for the Former Yugoslavia**. Washington, 25 mai. 1993. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/statute-international-tribunal-prosecution-persons-responsible>>. Acesso em 23 jan. 2025.

¹³⁸ ONU. **Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda**. Washington, 08 nov. 1994. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/statute-international-criminal-tribunal-prosecution-persons>>. Acesso em 23 jan. 2025.

¹³⁹ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025. Acesso em: 20 jan. 2025.

vítimas, ou sistemático, no que alude à existência de um plano metodológico. A partícula “ou”, na espécie, permite que sejam considerados ataques a um certo número de pessoas (generalizado) ou se estiver dentro de um plano estruturado (sistemático). Assim, basta que estejam presentes uma dessas características, não necessariamente as duas.

Outra limitação é a necessidade de um elemento político para que se caracterize a ocorrência de crimes contra a humanidade. O jurista canadense Darryl Robinson afirma que tal requisito inclui a imprescindibilidade de que o ato seja praticado como parte de um contexto político, encabeçada pelo Estado ou organizações similares, pois, qualquer organização com poder sobre determinada região ou população pode ensejar políticas que desemboquem na ocorrência desses atos.¹⁴⁰ No que alude às vítimas, tem-se que o alvo é a população civil, havendo a exclusão de militares. Entretanto, considera-se população civil “os beligerantes fora de combate que tenham baixado suas armas, tanto por estarem feridos quanto por terem sido capturados.”¹⁴¹

Quanto às formas de ocorrência de crimes contra a humanidade, o Estatuto de Roma trouxe inovações em relação aos tribunais internacionais anteriores, vez que inclui, nos crimes sexuais, a escravidão sexual, gravidez forçada e esterilização forçada, bem como abarca o crime de *apartheid*. Entretanto, por ser objeto do presente estudo, analisa-se os itens “b”, “h” e “k”, do art. 7º, do ER, que se referem aos atos de “extermínio”, “perseguição” e “outros atos desumanos”, por terem sido os tipos penais indicados, no Relatório Final da CPI da Pandemia, como supostamente praticados pelo Ex-Presidente Bolsonaro.¹⁴²

A modalidade “extermínio”, descrita no art. 7º, item “b” do ER, faz alusão à “sujeição intencional a condições de vida, tais como a privação do acesso a alimentos ou medicamentos, com vista a causar a destruição de uma parte da população”.¹⁴³ O ato de “perseguição”, por outro lado, é definido como “a privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional, por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da coletividade em causa”.¹⁴⁴ Já os “outros atos desumanos” são aqueles de “caráter semelhante,

¹⁴⁰ ROBINSON, Darryl. **Defining “Crimes Against Humanity” at the Rome Statute**. American Journal of International Law 43, 1999. p. 44.

¹⁴¹ CASSESE, Antonio. **International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 409.

¹⁴² BRASIL, Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia: Relatório Final**. Brasília, 2021. p. 1.101-1.108.

¹⁴³ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental”.¹⁴⁵

Nesse sentido, dentre os tipos penais citados, o crime de extermínio é o que possui uma definição mais assertiva, vez que limita o fato e exemplifica quais as situações englobadas pelo conceito - sujeição intencional a condições de vida, tais como a privação de acesso a alimentos ou medicamentos -, de modo a não restringir apenas a essas situações, bem como caracteriza o alvo - a população.

Já o crime de perseguição, disposto no art. 7º, item “h” do ER, conceitua-se como:

[...] perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero [...], ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal.¹⁴⁶

Nesse sentido, conforme salienta Cassese¹⁴⁷, é indispensável a presença de um *animus persecutorio* ou discriminatório no caso concreto. O referido autor identifica esse último elemento como caracterizador de um dolo especial, consistente na intenção de causar danos a uma pessoa ou grupo em razão de fatores políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero.

O crime de perseguição é visto por Lyal Sunga, ex-investigador do Conselho de Segurança da ONU, como o mais fraco elemento do Estatuto de Roma, a partir dos princípios “*nullum crimen sine lege*” e “*nulla poena sine lege*”, vez que a construção da redação, segundo ele, é vaga e pouco taxativa, pois, não estabelece qual a conduta incriminadora.¹⁴⁸

Nesses mesmos termos, o autor se insurge acerca do art. 7º, item “k”, ER, o qual reputa aos “outros atos desumanos similares, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental”.¹⁴⁹ Já Bourdon e Duverger¹⁵⁰ entendem que tal disposição revela-se importante, pois, permite ao TPI julgar

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹⁴⁷ CASSESE, Antonio. **International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 409.

¹⁴⁸ SUNGA, Lyal. A **competência rationae materiae da Corte Internacional Criminal**: arts. 5 a 10 do Estatuto de Roma. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 207.

¹⁴⁹ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025.

¹⁵⁰ BOURDON, William. DUVERGER, Emmanuelle. **La Cour pénale internationale - Le statut de Rome**. Paris: Éditions du Seuil, 2000.

crimes contra a humanidade que não estão previstos no Estatuto - mas se encaixam no contexto geral -, tratando-se de uma brecha para que o próprio Tribunal, mediante sua discricionariedade, examine a necessidade ou não de intervir.

Noutro sentido, quanto aos elementos intencionais dos crimes contra a humanidade, tem-se que se dão apenas na forma dolosa. Faz-se necessário, portanto, a menção ao aspecto cognoscitivo do dolo nessa espécie. Sendo o dolo realizado em dois momentos, o primeiro, cognoscitivo, que abrange o conhecimento atual de todas as circunstâncias objetivas do fato típico, sejam elas positivas ou negativas, e o segundo, volitivo, que corresponde à vontade de realizar o tipo penal, conclui-se que o crime em análise possui um elemento subjetivo mais complexo, exigindo um momento intelectual mais abrangente.¹⁵¹

Isso se dá porque quem pratica a conduta, além de necessitar conhecer os elementos que constituem o crime, precisa ter “*knowledge of the attack*”, nos termos do Estatuto de Roma, traduzido como “conhecimento do ataque”. Assim, a intenção é evidenciar um requisito que transcende o elemento cognoscitivo tradicional: exige-se que o agente, ao praticar a conduta, tenha ciência de que o ataque seja direcionado contra vítimas civis (ou militares fora de combate) e de que haja uma política estatal (ou organizacional) subjacente à perpetração de tais crimes.

Pode-se afirmar, portanto, que o elemento subjetivo desse tipo penal se manifesta, em regra, em duas vertentes: exige-se o elemento intencional inerente à conduta descrita no tipo penal; e, além disso, é imprescindível a compreensão do contexto mais amplo em que o delito se insere, isto é, o conhecimento de que as condutas ofensivas integram uma política sistemática ou representam abusos generalizados.

3.4.2 A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE INDICIAMENTO DO EX-PRESIDENTE BOLSONARO POR CRIMES CONTRA A HUMANIDADE

A análise acerca da ocorrência de crimes contra a humanidade em determinada conjuntura exige a avaliação dos elementos contextuais que caracterizam tais infrações. Em outras palavras, a demonstração da presença desses elementos, conforme delineado no art. 7º, *caput*, do Estatuto de Roma, constitui o critério determinante para estabelecer se determinadas

¹⁵¹ MACHADO, Luiz Alberto. **Direito Criminal**: parte geral. São Paulo: RT, 1987. p. 107

condutas se inserem no domínio do Direito Penal Internacional ou se permanecem circunscritas à esfera do Direito Penal interno, pois, o conceito de crimes contra a humanidade possui uma natureza estritamente formal, ou seja, não se admite interpretação extensiva nem aplicação analógica.¹⁵²

Os elementos contextuais dos crimes contra a humanidade são: (i) a existência de um ataque contra a população civil, (ii) que esse ataque seja generalizado ou sistemático e (iii) que haja uma política de um Estado ou de uma organização na concepção, implementação e realização desse ataque. Assim, ao sopesar as condutas praticadas por Bolsonaro e os elementos contextuais dos crimes contra a humanidade, o Relatório Final da CPI da Pandemia concluiu que existem elementos probatórios razoáveis para acreditar que houve um ataque contra sistemático e generalizado contra a população civil, praticado mediante uma política de Estado, com a participação direta e conivência do ex-presidente.¹⁵³

Portanto, tem-se que os eventos citados, principalmente, a crise de Manaus e a situação da população indígena, permeados pela tese de “imunidade de rebanho” e do “tratamento precoce”, nos termos do citado Relatório¹⁵⁴, seriam crimes contra a humanidade.

Em relação à crise de Manaus, extrai-se que houve um ataque endereçado à população civil, capitaneado pelo Governo Federal, com Bolsonaro à frente, através de uma política de Estado com a adoção de medidas de contaminação e de mortes, tanto pelo acontecimento de um experimento para que fosse provada a “imunidade de rebanho”, com a administração de cloroquina e semelhantes, quanto pela falta de oxigênio medicinal, além do incentivo claro à automedicação. Esses fatores desembocaram em mortes totalmente evitáveis, se adotada uma política coerente de combate ao vírus.

Infere-se, destarte, que esse ataque foi generalizado, por ter atingido a população amazonense de forma indiscriminada, bem como sistemático, pois obedeceu a um planejamento deliberado e executado uniformemente, mediante a distribuição e instigação ao uso de tratamentos sem eficácia científica, ao mesmo tempo em que havia a omissão em relação à

¹⁵² GUERRA, Sidney. TONETTO, Fernanda Figueira. **A Construção Histórica dos Conceitos de Crime Contra a Humanidade e de Genocídio**. Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ. Rio de Janeiro, 2018. p. 4.

¹⁵³ BRASIL, Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. p. 1.101-1.108.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

necessidade de providenciar oxigênio medicinal quando se sabia do colapso iminente do sistema de saúde do Amazonas.

Nesses termos, o texto do Relatório Final da CPI da Pandemia evidencia que:

Um dos episódios mais dramáticos verificados ao longo do enfrentamento da Covid-19 foi a crise no Estado do Amazonas, sobretudo na capital, Manaus. Diante do grande aumento de casos graves da doença, os hospitais amazonenses ficaram com suas UTIs sobrecarregadas e desabastecidas de oxigênio medicinal, o que resultou na morte de inúmeras pessoas por asfixia. Com efeito, a crise em Manaus mostrou fatos graves de desrespeito à condição humana. Houve omissão, embaraços ao acesso à informação, falta de planejamento e desabastecimento de oxigênio, descaso e, principalmente, tentou-se resolver o problema com a solução errada. O ponto mais crítico de toda essa situação é que, pelo que foi apurado, as autoridades federais poderiam ter agido para evitar essa tragédia, mas permaneceram inertes. O governo, em vez de centrar esforços na avaliação e no monitoramento dos equipamentos e insumos necessários ao enfrentamento da pandemia, optou por discutir em suas reuniões de crise o fortalecimento da atenção primária no Amazonas.

[...]

O que causa mais indignação é que essa distribuição de medicamentos ineficazes contra o novo coronavírus fazia parte de um “estudo”, melhor dizendo, um experimento não autorizado pela autoridade sanitária responsável, no caso o Conep. Ainda há indicativos de que, mais que buscar tratamento para o novo coronavírus, a operadora de saúde pretendia se autopromover com tais ações, afinando-se com o discurso de tratamento precoce defendido pelo Chefe do Executivo Federal e propagandeando resultados de um tratamento que carecia de todo um respaldo metodológico (sem uso de placebo, duplo cego ou randomização).¹⁵⁵

[grifo nosso]

Noutro giro, em relação à situação indígena, tem-se que o arcabouço probatório cotejado permite inferir que houve, por parte do Governo Federal, que possuía Bolsonaro como Chefe do Executivo, um ataque contra os povos originários, mediante a adoção de medidas que desembocaram em um alto número de contaminação e mortes percentualmente superior àquele apurado em populações urbanas. Tem-se que o ataque foi generalizado, pois atingiu indiscriminadamente várias comunidades indígenas, como também sistemático, porque obedeceu a um planejamento.

Sobre o tema, assim discorreu o Relatório:

Além disso, os fatos relatados em relação aos indígenas também atraem a jurisdição do Tribunal Penal Internacional. Há muitas evidências que apontam para um ataque sistemático dirigido, em especial por parte do Presidente da República e dos ex-ministros da Saúde e da Cidadania, contra a população indígena, por meio de uma política de Estado de adoção de medidas concretas e de omissões deliberadas que resultaram no número de contaminações e de mortos entre as populações indígenas proporcionalmente superior ao que atingiu as populações urbanas. Há ainda indícios que apontam que esse ataque deliberado contra a população civil foi generalizado, na

¹⁵⁵ BRASIL, Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. p. 1.101.

medida em atingiu vários grupos e 1107 comunidades indígenas, indiscriminadamente, assim como sistemático, e obedecendo a um planejamento executado de forma uniforme, que só não causou danos ainda maiores em face da pronta intervenção do STF e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Assim, esta CPI identifica o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro como o responsável máximo por atos e omissões intencionais que submeteram os indígenas a condições de vida, tais como a privação do acesso a alimentos ou medicamentos, com vista a causar a destruição dessa parte da população, que configuram atos de extermínio, além de privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional, por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da coletividade em causa, que configura atos de perseguição.¹⁵⁶
[grifo nosso]

Quanto ao indiciamento de Bolsonaro propriamente dito, cumpre analisar as normas de responsabilidade penal constantes no Estatuto de Roma. O art. 25, § 3º, item “a”, estabelece que são considerados autores aqueles que cometem o crime individualmente, como autor direto, em conjunto (coautoria) ou por intermédio de terceira pessoa, como autor indireto, independentemente de essa terceira pessoa ser imputável ou não.

O Estatuto de Roma adota, no que concerne às diversas formas de autoria, a “teoria do domínio do fato”, que possui a função dogmática de diferenciar as diversas maneiras de se cometer um crime. Segundo ela, autor imediato é quem executa a ação diretamente, enquanto a autoria mediata se divide em três formas, vez que pode ser caracterizado como autor mediato aquele que (i) coage outro sujeito para a prática do ilícito; (ii) induz o outro ao erro com o fito de que seja praticado o crime; e (iii) se vale de um aparato organizado de poder para cometer tipo penais.¹⁵⁷

Em termos simplificados, entende-se que a autoria mediata se atribui a quem possui a decisão sobre se, quando e de que maneira o crime será perpetrado. Tal conceito, desenvolvido na doutrina penal, especialmente, pelo jurista alemão Claus Roxin, estabelece que a autoria mediata pode ser atribuída àquele que, valendo-se de estruturas organizadas e hierarquizadas, exerce domínio sobre a conduta criminosa por meio de seus subordinados.¹⁵⁸

Diferente da responsabilidade penal por omissão, prevista no art. 28 do Estatuto de Roma, que recai sobre superiores hierárquicos civis ou militares que, com conhecimento de crimes cometidos por seus subordinados, deixam de preveni-los ou puni-los de forma deliberada ou negligente, a autoria mediata implica sempre a presença de dolo específico. O

¹⁵⁶ BRASIL, Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. p. 1.106-1.107.

¹⁵⁷ GRECO, Luís et al. **Autoria como domínio do fato**. Marcial Pons: São Paulo, 2014. p. 27.

¹⁵⁸ GRECO, Luís et al. **Autoria como domínio do fato**. Marcial Pons: São Paulo, 2014. p. 27.

autor mediato não apenas consente a prática delitiva, mas atua de forma ativa, orientando, incentivando ou instrumentalizando os meios sob seu comando para garantir a efetiva consumação do crime.¹⁵⁹

Nesse sentido, a autoria mediata, nos termos do art. 25, § 3º, item “a”, do ER, exige que o agente tenha controle funcional do fato, ou seja, que sua contribuição seja essencial à realização do resultado típico, com domínio sobre os mecanismos institucionais ou políticos utilizados como instrumentos da ação delitiva. Trata-se, portanto, de uma imputação mais gravosa, que reflete o protagonismo do agente na estruturação e execução do plano criminoso

A jurisprudência internacional consolidou a aplicabilidade desse modelo de responsabilidade penal na primeira decisão de mérito do TPI no caso Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06), em 2012, na qual o Juízo de Julgamento I adotou expressamente a “teoria do domínio do fato” como critério para a determinação da autoria, reconhecendo que o agente que exerce controle sobre o aparato organizacional que comete os crimes pode ser responsabilizado como autor mediato, mesmo sem envolvimento físico direto na execução.¹⁶⁰

Nesses termos, alcança-se a conclusão de que o autor mediato se utiliza do autor imediato como um instrumento para a concretização do crime, sendo sua responsabilidade penal justificada pelo controle que detém sobre a estrutura que assegura a execução do ato ilícito. Em tal contexto, as ordens do autor intelectual são cumpridas de maneira automática por seus subordinados, seja em organizações estatais ou privadas.

A fundamentação desse modelo de imputação remonta ao julgamento de Adolf Eichmann pelo Tribunal Distrital de Jerusalém¹⁶¹, que destacou que, em crimes de grande magnitude, nos quais há uma cadeia hierárquica de agentes envolvidos, a responsabilidade penal se intensifica à medida que se ascende na estrutura de comando. A Corte sublinhou que, enquanto o executor imediato responde apenas pelo ato material, os níveis superiores de comando assumem uma responsabilidade penal ampliada em razão do domínio sobre a ação

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ ICC. **Judgment pursuant to Article 74 of the Statute**. Haia, 2012. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/04-01/06-2842>>. Acesso em: 02 fev. 2025.

¹⁶¹ BARBOSA, Luiz Henrique Lucas. **O julgamento de Adolf Eichmann**: a tentativa da defesa de justificar o indefensável. Rio de Janeiro, 2019. p. 49.

criminosa.¹⁶² Assim, o autor mediato é um agente livre e responsável, devendo ser punido em razão de sua responsabilidade individual, se equiparando ao autor imediato.¹⁶³

Ademais, a própria hierarquia assegura que a execução dos crimes não seja comprometida por eventuais falhas dos autores imediatos, visto que estes podem ser prontamente substituídos por outros agentes dispostos a cumprir as ordens superiores sem questionamento. Tal lógica encontra paralelo na célebre máxima reiterada pelo então Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, ao afirmar que: “um manda, o outro obedece”.¹⁶⁴ Diante dessas considerações, a responsabilidade penal de Jair Messias Bolsonaro, insere-se no contexto da autoria mediata, caracterizando-se como o mandante e dirigente da conduta de seus subordinados.

Todavia, apesar de Bolsonaro ter sido indiciado por crimes contra a humanidade, pelo Congresso Nacional, no Relatório Final da CPI da Pandemia¹⁶⁵, o indiciamento endereçado ao Tribunal Penal Internacional não garante, por si só, a instauração de ação penal contra ele, pois o TPI, ao receber a denúncia, realiza exames preliminares para avaliar a viabilidade da abertura de um processo criminal. Assim, é determinado se existem provas suficientes dos crimes, se eles se enquadram na jurisdição internacional, se a abertura da investigação atenderia aos interesses da justiça e das vítimas e se existem processos nacionais que versem sobre as condutas da denúncia.

Nesse sentido, entende-se que o principal obstáculo ao aceite da causa no TPI refere-se à existência de inquéritos abertos no Brasil acerca das condutas de Bolsonaro durante a pandemia de Covid-19. Portanto, infere-se que os recursos internos para a solução da lide, supostamente, ainda não se esgotaram, fato que se relaciona ao princípio da complementaridade, disposto no art. 1º e no art. 17, item “a”, do Estatuto de Roma, os quais preceituam que o Tribunal poderá decidir pela não admissibilidade de um caso se ele for objeto de inquérito ou de procedimento criminal por parte de um Estado que tenha jurisdição sobre o

¹⁶² ICC. **Judgment pursuant to Article 74 of the Statute**. Haia, 2012. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/04-01/06-2842>>. Acesso em: 02 fev. 2025.

¹⁶³ GRECO, Luís et al. **Autoria como domínio do fato**. Marcial Pons: São Paulo, 2014.

¹⁶⁴ MAZUI, Guilherme. É simples assim: um manda e o outro obedece', diz Pazuello ao lado de Bolsonaro. **G1**, 22 out. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/22/e-simples-assim-um-manda-e-o-outro-obedece-diz-pazuello-ao-lado-de-bolsonaro.ghml>>. Acesso em: 02 fev. 2025.

¹⁶⁵ BRASIL, Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. p. 1.101-1.108.

mesmo, salvo se este não tiver vontade de levar a cabo o inquérito ou o procedimento ou, não tenha capacidade para o fazer.¹⁶⁶

¹⁶⁶ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025. Acesso em: 20 jan. 2025

4 A VIABILIDADE JURÍDICA DA ATUAÇÃO DO TPI NO CASO BOLSONARO À LUZ DO “PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIDADE” E DA “REGRAS ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS”

A conclusão dos trabalhos da CPI da Pandemia, com a subsequente indicação do Ex-Presidente Bolsonaro por crimes contra a humanidade e o envio do Relatório Final ao TPI, reabriu um debate central no campo do Direito Internacional Penal: quando e sob quais condições a jurisdição internacional pode se sobrepor à jurisdição penal interna de um Estado soberano? Tal discussão envolve diretamente a aplicação do “princípio da complementaridade”, núcleo normativo que rege a atuação do TPI e condiciona sua intervenção à inércia ou ineficácia das jurisdições nacionais.

Este capítulo tem por objetivo analisar a viabilidade jurídica da atuação do TPI no caso brasileiro, à luz dos dispositivos previstos no Estatuto de Roma, da jurisprudência consolidada da Corte e do estágio atual das investigações conduzidas no Brasil. Assim, parte-se da compreensão de que o TPI não substitui os sistemas nacionais, mas os complementa, intervindo apenas em situações nas quais se verifica a ausência de genuína disposição ou capacidade dos Estados em investigar e julgar crimes internacionais graves.

Inicialmente, serão aprofundados o conceito e a função do “princípio da complementaridade”, sua fundamentação normativa e os entendimentos doutrinários que o cercam. Em seguida, será examinada “a regra do esgotamento dos recursos internos”, com destaque à interpretação dada pelo TPI. Posteriormente, a análise se concentrará nos desdobramentos nacionais da CPI da Pandemia, abordando os inquéritos instaurados contra o Ex-Presidente Bolsonaro, seus limites e críticas. Por fim, será discutida a possibilidade de atuação do TPI mesmo diante da existência formal de investigações internas, tendo como base precedentes internacionais e o papel político-jurídico exercido pelo Congresso Nacional na provocação da jurisdição internacional.

Com isso, pretende-se oferecer uma leitura crítica e tecnicamente fundamentada sobre a admissibilidade do caso brasileiro perante a jurisdição do TPI, considerando a tensão entre soberania, impunidade e justiça penal internacional.

4.1 O “PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIDADE” COMO FUNDAMENTO DA JURISDIÇÃO SUBSIDIÁRIA DO TPI

O “princípio da complementaridade” representa um dos alicerces normativos e axiológicos do Estatuto de Roma, configurando a lógica de atuação subsidiária do TPI diante da jurisdição penal nacional dos Estados-Partes. Estabelecido no artigo 1º do Estatuto, o princípio indica que o TPI não substitui as jurisdições nacionais, mas as complementa, sendo competente apenas quando os Estados não estiverem dispostos ou não forem capazes de investigar ou processar os crimes mais graves que afetam a comunidade internacional como um todo.

Conforme o texto do art. 17, § 1º, itens “a”, “b”, “c” e “d” do Estatuto, um caso será considerado inadmissível perante o TPI quando: (i) estiver sendo objeto de investigação ou processo por um Estado com jurisdição sobre ele, salvo se este for inapto ou não estiver genuinamente disposto a conduzir o processo; (ii) tiver sido objeto de investigação, e o Estado tiver decidido não processar o acusado, salvo se essa decisão se der por falta de disposição ou aptidão; (iii) a pessoa já tiver sido julgada pelo mesmo fato e não se justificar a nova atuação; (iv) o caso não tiver gravidade suficiente para justificar a atuação da Corte.

De acordo com o jurista William Schabas, “o Tribunal Penal Internacional é, por definição, uma jurisdição de último recurso. Ele não é um substituto, mas um complemento das jurisdições penais nacionais. Sua existência pressupõe falhas graves nos sistemas nacionais de justiça criminal.”¹⁶⁷ Assim, a lógica da complementaridade se relaciona diretamente com o respeito à soberania estatal e ao “princípio da autodeterminação dos povos”, sendo o TPI um mecanismo de exceção. Contudo, essa deferência ao foro nacional não pode ser absoluta, especialmente em contextos de inércia institucional, obstrução de justiça, ou simulação de procedimentos legais.

Nesse sentido, Kai Ambos observa que:

A admissibilidade de um caso perante o TPI exige uma avaliação material da atuação estatal. Não basta a mera existência de inquéritos ou ações penais formais, sendo imprescindível que se demonstre uma atuação autêntica, eficaz e imparcial do sistema nacional.¹⁶⁸ [grifo nosso]

¹⁶⁷ SCHABAS, William. **An Introduction to the International Criminal Court**. Cambridge University Press, 2011. p. 215.

¹⁶⁸ AMBOS, Kai. **Treatise on International Criminal Law**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 152

A função da complementaridade, nesse contexto, é dupla: por um lado, incentiva os Estados a fortalecerem seus sistemas de justiça penal, promovendo reformas institucionais e garantindo acesso à justiça; por outro lado, atua como uma salvaguarda contra a impunidade, quando os mecanismos nacionais falham em agir de maneira efetiva. Assim, o princípio representa um equilíbrio entre soberania estatal e responsabilidade internacional.

Esse modelo de complementaridade foi concebido como uma resposta crítica à ineficácia do sistema *ad hoc* de tribunais internacionais criados após os conflitos da Ex-Iugoslávia e de Ruanda, nos anos 1990. Diferentemente daqueles tribunais, que possuíam primazia sobre os tribunais nacionais, o TPI foi desenhado com uma estrutura de atuação subsidiária e cooperativa.

A prática da Procuradoria do TPI reforça esse entendimento. No “Documento de Política sobre Complementaridade”¹⁶⁹, de 2016, a Procuradoria do TPI esclareceu que o foco não está em substituir os sistemas nacionais, mas em avaliar objetivamente se há investigações ou processos em curso sobre os mesmos fatos, a autenticidade na condução dos procedimentos e a independência, imparcialidade e diligência compatíveis com os padrões internacionais.

O documento enfatiza que “não é suficiente a mera abertura de investigações ou tramitação de inquéritos sem avanço concreto ou objetivo de responsabilização”.¹⁷⁰ Na mesma linha, Antonio Cassese defende que o Tribunal só deve afastar-se da admissibilidade quando houver uma resposta penal estatal minimamente efetiva, não apenas simbólica, pois, segundo o autor, o que se exige do Estado não é perfeição, mas autenticidade no intento punitivo, vez que a fraude institucional e a procrastinação deliberada servem como gatilhos para a atuação do TPI.¹⁷¹

A jurisprudência do Tribunal Penal Internacional tem desempenhado papel central na concretização do “princípio da complementaridade”, principalmente por meio de decisões que interpretam o art. 17 do ER. Essas decisões revelam como o Tribunal avalia a genuinidade da atuação dos Estados e os critérios utilizados para declarar a admissibilidade ou inadmissibilidade de um caso.

¹⁶⁹ ICC. **Policy on Complementarity and Cooperation**. Haia, 2024. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-04/2024-comp-policy-eng.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

¹⁷⁰ *Ibidem*. p. 7.

¹⁷¹ CASSESE, Antonio. **International Criminal Law**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 343

O caso Lubanga (ICC-01/04-01/06)¹⁷², originado na República Democrática do Congo, foi o primeiro julgamento do TPI, servindo como marco na aplicação prática da complementaridade. A República do Congo não contestou a jurisdição do Tribunal, e o processo seguiu adiante sem impugnação formal de admissibilidade. No entanto, a decisão ressaltou que a ausência de vontade ou capacidade estatal pode ser presumida quando o próprio Estado coopera com o TPI. Nesse contexto, a complementaridade foi exercida de maneira cooperativa, e não conflituosa, demonstrando que a jurisdição do TPI pode se afirmar também quando os Estados não pretendem exercer sua própria jurisdição penal.

Outro julgado relevante que versa sobre a complementaridade é o caso Al-Islam Gaddafi (ICC-01/11-01/11)¹⁷³. Nele, a Líbia alegava que Saif Al-Islam Gaddafi, filho de Muammar Gaddafi, estava sendo processado domesticamente e, por isso, o caso seria inadmissível no TPI. Todavia, foi decidido pelo TPI que o caso era admissível, por entender que os procedimentos internos não satisfaziam os requisitos do art. 17 do ER, principalmente, em razão da falta de garantias mínimas de devido processo legal e da ausência de controle judicial efetivo.¹⁷⁴ A decisão estabeleceu um importante precedente sobre a "capacidade" do Estado, indicando que a existência formal de processos não basta, pois é necessário que o sistema seja funcional e justo.

No mesmo contexto da Líbia, o caso Al-Senussi (ICC-01/11-01/11)¹⁷⁵ teve desfecho diferente. Embora também relacionado à repressão violenta durante a Primavera Árabe, o TPI considerou, desta vez, que a Líbia estava em condições de processá-lo nacionalmente, e o caso foi considerado inadmissível, em decisão de 11 de outubro de 2013.¹⁷⁶ A distinção entre os casos de Gaddafi e Al-Senussi revela que o Tribunal analisa a admissibilidade caso a caso, mesmo quando as circunstâncias gerais são semelhantes.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que ainda que as decisões proferidas pelo TPI nos casos Lubanga e Gaddafi demonstrem o compromisso da Corte com a defesa do devido

¹⁷² ICC. **Case Information Sheet**. The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CaseInformationSheets/LubangaEng.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

¹⁷³ ICC. **Case Information Sheet**. The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-08/GaddafiEng.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

¹⁷⁴ ICC. **Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi**. Haia, 2013. p. 89. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2013_04031.PDF>. Acesso em: 22 jan. 2025.

¹⁷⁵ ICC. **Summary of the Decision on the admissibility of the case against Mr Abdullah Al-Senussi**. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/pr953/Summary%20AL-Senussi%20English.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

¹⁷⁶ ICC. **Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi**. Haia, 2013. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2013_07445.PDF>. Acesso em: 22 jan. 2025.

processo e com a interpretação do “princípio da complementaridade”, não se pode ignorar que sua atuação tem gerado percepções de seletividade. O fato de as primeiras grandes investigações e condenações do Tribunal terem se concentrado exclusivamente em lideranças africanas alimenta a crítica de que o TPI estaria priorizando determinadas regiões em detrimento de outras, onde igualmente se verificam graves violações aos direitos humanos. Essa crítica, porém, não invalida os fundamentos jurídicos das decisões proferidas, mas revela uma preocupação legítima quanto ao equilíbrio e à universalidade da jurisdição penal internacional, elementos essenciais para que o Tribunal seja percebido como uma instituição verdadeiramente imparcial e independente.

No caso Lubanga, por exemplo, ainda que o TPI tenha cumprido seu papel ao responsabilizar um indivíduo por crimes graves, a decisão deixou de contextualizar adequadamente as complexas dinâmicas políticas e econômicas que envolvem o conflito na República Democrática do Congo, o que inclui a influência de potências externas. De forma semelhante, no caso Gaddafi, embora a Corte tenha aplicado critérios jurídicos claros para avaliar a capacidade do sistema líbio de conduzir um julgamento justo, a decisão foi recebida por muitos como uma interferência externa em um contexto cultural e político profundamente marcado por especificidades africanas. Assim, embora a jurisprudência do TPI demonstre avanços técnicos importantes, a percepção de seletividade persiste como um desafio político e institucional que precisa ser enfrentado por meio da ampliação e do equilíbrio de sua atuação em diferentes regiões do mundo.

À vista da jurisprudência do TPI, tem-se que, em síntese, o “princípio da complementaridade” preserva a primazia da jurisdição nacional, impõe um padrão de análise substancial da atuação estatal, impede o uso da jurisdição nacional como escudo de impunidade e legitima a atuação do TPI em contextos de ausência de vontade política ou ineficácia sistêmica.

No contexto brasileiro, a aplicação do “princípio da complementaridade” assume papel decisivo na análise da admissibilidade da denúncia contra Jair Bolsonaro. A simples existência de investigações formais ou de procedimentos em curso no âmbito nacional, por si só, não é suficiente para afastar a jurisdição do TPI. É necessário que se demonstre, de forma concreta, que essas iniciativas estatais são genuínas, eficazes e conduzem a uma responsabilização efetiva. Caso contrário, a atuação do Tribunal se justifica como mecanismo subsidiário e

corretivo, justamente para evitar que processos meramente formais sejam utilizados como instrumentos de blindagem política e impunidade.

4.2 A “REGRA DO ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS” E SUA INTERPRETAÇÃO PELO TPI

No contexto do Tribunal Penal Internacional, a lógica do esgotamento dos recursos internos está embutida no art. 17 do Estatuto de Roma¹⁷⁷, o qual determina que um caso será inadmissível, quando estiver sendo investigado ou julgado por um Estado que tenha jurisdição sobre ele, a menos que o Estado não esteja disposto, ou seja incapaz de levar adiante a investigação ou o julgamento de forma genuína.

Dessa forma, não se exige um esgotamento formal e absoluto de todos os recursos internos, mas sim a verificação da atuação genuína, efetiva e imparcial do Estado no enfrentamento dos crimes sob a competência do TPI. A regra opera, portanto, como um critério material e funcional: a jurisdição nacional deve ser capaz de garantir um processo justo, célere e independente.

Nesse sentido, a função da “regra do esgotamento dos recursos internos” no sistema do TPI é assegurar a primazia da jurisdição doméstica, mas somente quando esta estiver de fato funcionando de maneira eficaz e imparcial. Trata-se, assim, de um mecanismo de filtro jurisdicional, que impede que o Tribunal atue em substituição às autoridades nacionais quando estas estiverem cumprindo sua função constitucional e internacional de forma adequada.

Dessarte, tem-se que o Estatuto de Roma não adota uma exigência estrita de esgotamento, mas sim uma análise de contexto, centrada na disponibilidade real e efetiva dos mecanismos nacionais. O TPI avalia, portanto, se os procedimentos domésticos são acessíveis, imparciais, e livres de interferência política, especialmente quando envolvem altos dirigentes do Estado, o que pode comprometer a independência institucional.

Essa perspectiva foi confirmada na jurisprudência do TPI, especialmente no caso Al-Islam Gaddafi (ICC-01/11-01/11), conforme citado anteriormente, em que o Tribunal afirmou que, embora a Líbia alegasse estar processando o réu internamente, não havia garantias mínimas

¹⁷⁷ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025.

de devido processo, o que inviabilizava o exercício eficaz da jurisdição doméstica, ou seja, o “recurso interno” existia formalmente, mas, segundo o TPI, era ineficaz e inadequado na prática.¹⁷⁸

Além disso, é importante notar que, no âmbito penal internacional, o tempo e a inação excessiva das autoridades nacionais podem ser considerados indícios da falta de vontade genuína para agir, aproximando-se da ideia de “negação de justiça”. Assim, a morosidade, arquivamentos parciais infundados ou a ausência de imputações reais podem indicar a necessidade de atuação subsidiária do TPI, mesmo sem o esgotamento de todos os recursos legais formais.

Portanto, no modelo do Estatuto de Roma, a “regra do esgotamento dos recursos internos” se articula com o “princípio da complementaridade” de forma funcional e pragmática, operando como critério de admissibilidade com base na substância e não apenas na formalidade dos atos internos, garantindo que o TPI atue somente quando necessário para prevenir a impunidade por crimes de extrema gravidade.

Embora o termo “esgotamento dos recursos internos” não apareça de forma expressa no Estatuto de Roma, diversos autores apontam que essa exigência está implícita na lógica do princípio da complementaridade, conforme estruturado nos arts. 1º e 17 do Estatuto. A doutrina, portanto, analisa esse critério não como uma formalidade processual absoluta, mas como uma condição material de admissibilidade voltada à aferição da vontade e da capacidade do Estado em promover a justiça penal internamente.

O jurista William Schabas, ao tratar do tema, argumenta que a exigência do esgotamento dos recursos internos no TPI não segue o modelo clássico do Direito Internacional dos Direitos Humanos, no qual o reclamante deve utilizar todas as vias possíveis no ordenamento interno antes de recorrer a uma instância internacional, como no art. 46 do Pacto de São José da Costa Rica¹⁷⁹, o qual exprime a necessidade de “que hajam sido interpostos e esgotados os recursos

¹⁷⁸ No documento datado de 29 de maio de 2013, o TPI consignou que “a consequência do início dos processos nacionais contra o Sr. Gaddafi é que as autoridades líbias não podem ser consideradas como estando ativamente processando o Sr. Gaddafi pelas alegações relacionadas ao TPI” e que “os processos de segurança nacional também tiveram consequências significativas para a segurança e a proteção de testemunhas”.

ICC. **Libyan Government’s Response to the Saif Al-Islam Gaddafi “Addendum to the “Urgent Defence Request” of 21 January 2013, and Request for Finding of NonCompliance**”. Haia, 2013. p. 5. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2013_04031.PDF>. Acesso em: 10 mai. 2025.

¹⁷⁹ BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025. Acesso em: 22 mar. 2025.

da jurisdição interna”.¹⁸⁰ Para Schabas, o Estatuto de Roma adotou uma versão funcional da regra, centrada na efetividade da jurisdição nacional.¹⁸¹

Em complemento a essa abordagem, o Gabinete da Procurador, no *Policy Paper on Preliminary Examinations*¹⁸², de 2013, afirma expressamente que o Tribunal deve considerar a “inatividade manifesta”¹⁸³ como fator relevante para a admissibilidade. O documento não exige o esgotamento formal de todas as instâncias recursais, mas avalia a substância da atuação estatal à luz do dever internacional de prevenir a impunidade.

Assim, a doutrina converge em torno da ideia de que o TPI não exige o esgotamento exaustivo de recursos internos, mas sim que os Estados demonstrem uma atuação efetiva, autêntica e imparcial. A análise é casuística e material, e leva em conta não apenas os aspectos jurídicos formais, mas também elementos políticos e estruturais que possam comprometer a independência da justiça penal nacional. Nesse ponto, ressalta-se que tais elementos políticos e estruturais são observados e aplicados a partir de uma perspectiva ocidental do Direito Público Internacional.

Conclui-se, portanto, que o TPI, ao interpretar os critérios de admissibilidade previstos no art. 17 do Estatuto de Roma, desenvolveu uma abordagem própria sobre a “regra do esgotamento dos recursos internos”, embora sem usar essa expressão de forma direta. Essa interpretação se dá no âmbito da análise do “princípio da complementaridade”, cujo eixo central está em avaliar se o Estado está genuinamente disposto ou é capaz de conduzir investigações ou julgamentos sobre os mesmos fatos e pessoas.

A jurisprudência do TPI estabelece que não se exige o esgotamento formal e absoluto de todas as instâncias recursais do ordenamento interno. Ao contrário, o Tribunal adota uma abordagem material e funcional, concentrada na efetividade, autenticidade e imparcialidade da resposta estatal.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ SCHABAS, William. **The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 432.

¹⁸² ICC. **Policy Paper on Preliminary Examinations**. Haia, 2013. p. 13. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/OTP-Policy_Paper_Preliminary_Examinations_2013-ENG.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

¹⁸³ O termo “inatividade manifesta, segundo o “Policy Paper on Preliminary Examinations”, consiste na ausência de um quadro legislativo adequado; existência de leis que sirvam de impedimento a processos nacionais, como anistias, imunidades ou prescrição; foco deliberado dos processos em autores de baixa gravidade ou marginais, apesar das evidências sobre os mais responsáveis; ou outras questões mais gerais relacionadas à falta de vontade política ou capacidade judicial.

4.3 A CPI DA PANDEMIA E A ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS NACIONAIS NO CASO BOLSONARO

Com fundamento no Relatório Final apresentado pela CPI da Covid-19, a Procuradoria-Geral da República (PGR) submeteu ao STF um conjunto de investigações voltadas à apuração de condutas atribuídas ao então Presidente da República, Jair Bolsonaro, bem como a Ministros de Estado e parlamentares federais. Consigna-se que, no presente trabalho, o foco é a Petição nº 10.059/2021¹⁸⁴, a qual versa sobre a imputação da prática do crime de “epidemia com resultado morte” (art. 267, § 1º, do Código Penal).¹⁸⁵

Esse recorte se justifica, pois, a análise da tipificação penal de “crimes contra a humanidade” nas modalidades de “extermínio”, “perseguição” e “outros atos desumanos”, conforme disposto no art. 7º do ER, revela aproximações relevantes com o art. 267, § 1º, do Código Penal, especialmente no que tange à gravidade do resultado, ao risco coletivo e à natureza dolosa das condutas. Embora o escopo e o contexto jurídico dos dois diplomas normativos sejam distintos - um voltado à repressão penal doméstica e o outro à jurisdição penal internacional -, há convergência em certos elementos estruturais desses tipos penais.

O art. 267, § 1º, do CP, trata de crime de perigo concreto contra a saúde pública, exige o dolo na conduta e a comprovação do nexo causal entre a ação do agente e o agravamento do resultado. O jurista Rogério Greco esclarece que a modalidade qualificada do tipo penal exige a ocorrência de óbito como resultado direto da disseminação dolosa, sendo imprescindível a demonstração da vontade consciente de propagar a epidemia, ainda que não se exija a intenção específica de matar.¹⁸⁶

Nesse sentido, embora o art. 267, § 1º, do Código Penal trate de um tipo penal que protege a saúde pública em situações emergenciais, como epidemias, há pontos de intersecção com o crime de extermínio previsto no Estatuto de Roma, sobretudo quando a propagação da

¹⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 10.059/2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6307914>>. Acesso em: 22 mar. 2025.

¹⁸⁵ “Art. 267 - Causar epidemia, mediante a propagação de germes patogênicos: Pena - reclusão, de dez a quinze anos. (Redação dada pela Lei nº 8.072, de 25.7.1990) § 1º - Se do fato resulta morte, a pena é aplicada em dobro. § 2º - No caso de culpa, a pena é de detenção, de um a dois anos, ou, se resulta morte, de dois a quatro anos.”

BRASIL. Código Penal. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 22 mar. 2025.

¹⁸⁶ GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: Parte Especial**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2020. p. 474-475.

doença resulta da omissão deliberada das autoridades, com ciência de seus efeitos sobre a população e inserção em uma estratégia política negligente ou persecutória. Assim, Antonio Cassese aponta que, para configurar o extermínio como crime contra a humanidade, não é necessário que o agente realize atos diretos de homicídio em massa, bastando que, por meio de omissões dolosas ou políticas estatais lesivas, provoque a morte de um grande número de civis.¹⁸⁷

Assim, a Petição nº 10.059/2021, originada a partir do Relatório Final da CPI da Pandemia, foi encaminhada pela PGR ao STF para apuração das condutas atribuídas ao Ex-Presidente Jair Bolsonaro, particularmente quanto à suposta prática do crime de epidemia com resultado morte. A relatoria da petição foi atribuída ao Ministro Dias Toffoli, que determinou a realização de diligências preliminares, incluindo a requisição de informações e a análise de provas produzidas no âmbito parlamentar. No entanto, desde sua autuação em 25 de novembro de 2021, o procedimento tem apresentado avanços limitados.

Em fevereiro de 2023, foi prolatada a decisão, cuja parte dispositiva restou assim delineada:

Em suma: se, dos fatos narrados e suas eventuais provas, apresentados, agora, à autoridade a quem compete investigar e representar por abertura de inquérito perante esta Suprema Corte, não visualizou a Procuradoria-Geral da República substrato mínimo para tais medidas, deve-se acolher seu parecer pelo arquivamento. Ante o exposto, extingo o feito, nos termos do art. 21, IX e § 1º do RISTF.¹⁸⁸
[grifo nosso]

Vê-se, portanto, que houve a extinção do feito com o suporte da PGR, que possuía a Ex-Vice-Procuradora-Geral da República, Lindôra Maria Araújo, no comando, a qual opinou pela não instauração de inquérito por ausência de justa causa.¹⁸⁹ Todavia, em março de 2023,

¹⁸⁷ CASSESE, Antonio. **International Criminal Law**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 112-114.

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 10.059/2021. **Decisão**. Brasília, 28 fev. 2023. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2023/03/STF-arquiva-inquerito-bolsonaro-covid-1.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

¹⁸⁹ “Diante da atual falta de perspectiva de obtenção de novos dados que autorizem conclusão diversa, forçoso reconhecer a ausência de mínimos elementos de convicção capazes de suportar a instauração de inquérito ou a deflagração da ação penal no caso concreto. Considerando-se a ausência de indícios mínimos para se afirmar que o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro e os demais indiciados no Relatório da CPI-COVID teriam incorrido em qualquer prática delitiva no contexto em questão, não se verifica a existência do interesse de agir apto a ensejar a continuidade deste processo. Exauridas as investigações preliminares, constata-se que os fatos em apuração não ensejam a instauração de inquérito sob a supervisão do Supremo Tribunal Federal (artigo 230-C do Regimento Interno da Corte), tampouco contêm elementos informativos capazes de justificar, *per si*, o oferecimento de denúncia em face do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro e dos demais requeridos, estando ausente justa causa (art. 395, inciso III, do Código de Processo Penal) para deflagração de ação penal.”

inconformados com o arquivamento, os membros da CPI da Covid-19 interpuseram um agravo regimental contra a decisão monocrática do Relator. O recurso foi interposto pela Advocacia do Senado Federal, em nome dos senadores Omar Aziz (Presidente da CPI), Randolfe Rodrigues (Vice-Presidente da CPI) e Renan Calheiros (Relator da CPI), visando reverter o arquivamento e dar prosseguimento às investigações. Em síntese, pleiteou-se a reconsideração da decisão ou sua submissão ao colegiado do STF, sob o fundamento de que havia materialidade para autorizar a continuidade da apuração dos fatos imputados a Jair Bolsonaro no relatório da CPI.¹⁹⁰

Em maio de 2023, houve o julgamento parcial do referido agravo na 2ª Turma do STF. Nesta data, o Relator Ministro Dias Toffoli votou por negar provimento, mantendo, portanto, o arquivamento da petição, entendimento acompanhado pelos Ministros André Mendonça e Edson Fachin.¹⁹¹ Após a formação de maioria inicial desfavorável ao recurso, o julgamento foi suspenso em razão do destaque formulado pela Ministra Carmen Lúcia.¹⁹² Desse modo, os autos permaneceram sobrestados na Turma, aguardando a devolução do pedido de vista para prosseguimento do julgamento colegiado.

A última movimentação processual data de junho de 2024, pois, decorrido mais de um ano, o Ministro Dias Toffoli devolveu os autos para continuidade do julgamento. Na mesma data, o Relator declarou concluso o processo e liberou o recurso para julgamento pelo órgão colegiado competente.¹⁹³ Considerando a matéria e os envolvidos, determinou-se o encaminhamento do recurso ao Plenário do STF, para julgamento com a composição completa

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Petição nº 10.059/2021. **Parecer**. Brasília, 25 jul. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pg/pgr-peticao-10059.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2025.

¹⁹⁰ FARFAN, Tainá. Senadores da CPI da Covid vão recorrer de arquivamento de ações contra Bolsonaro no STF. **CNN Brasil**, 7 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/senadores-da-cpi-da-covid-vao-recorrer-de-arquivamento-de-acoes-contr-bolsonaro-no-stf/>>. Acesso em: 22 mar. 2025.

¹⁹¹ “Dessa forma, possuindo a Vice-Procuradora atribuição para oficiar no feito, não há [que se] falar em necessidade de ratificação do pedido de arquivamento pelo Procurador-Geral da República. Ante o exposto, conheço do agravo, mas lhe nego provimento. É como voto.”

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 10.059/2021. **Voto**. Brasília, 28. abr. 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6307914/>>. Acesso em: 22 mar. 2025.

¹⁹² MENDES, Lucas. STF interrompe análise de recurso contra arquivamento de pedidos da CPI da Covid para investigar Bolsonaro. **CNN Brasil**, 8 mai. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-interrompe-analise-de-recurso-contr-arquivamento-de-pedidos-contr-bolsonaro-na-cpi-da-covid/>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

¹⁹³ Toffoli libera para julgamento pedidos da CPI da Covid para desarchivar ações contra Bolsonaro. **CNN Brasil**, 20 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/luisa-martins/politica/toffoli-libera-para-julgamento-pedidos-da-cpi-da-covid-para-desarchivar-acoes-contr-bolsonaro/#:~:text=relat%C3%B3rio%20final%20dos%20trabalhos%20da,o%20que%20ainda%20n%C3%A3o%20ocorreu>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

da Corte. O Presidente do STF, Ministro Luís Roberto Barroso, foi então comunicado da liberação para que agendasse a apreciação do caso pelo Plenário. Esse é o atual estado de coisas, em maio de 2025.

A inércia institucional observada nesse caso específico tem implicações relevantes no contexto do “princípio da complementaridade” previsto no Estatuto de Roma, pois, de acordo com o art. 17 do referido diploma internacional, o TPI poderá exercer sua jurisdição quando constatar que o Estado Parte está “desprovido de vontade” de proceder com a investigação ou o julgamento genuíno dos crimes de sua competência. A mera existência formal de um procedimento investigatório não é suficiente para afastar a admissibilidade da atuação da Corte.

Dessa forma, a morosidade verificada na Petição nº 10.059/2021 poderia ser interpretada como sinal de desinteresse institucional em promover a responsabilização penal efetiva do Ex-Presidente Bolsonaro. Contudo, em contraponto, é importante consignar que houve movimentações relevantes quanto ao ex-presidente, as quais serão mais bem explicitadas a seguir.

4.4 O SOPESAMENTO ENTRE A JURISDIÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL: LIMITES E PERSPECTIVAS PARA A ATUAÇÃO DO TPI NO CASO BOLSONARO

A admissibilidade de um caso perante o Tribunal Penal Internacional depende da aplicação combinada do “princípio da complementaridade” e da “regra do esgotamento dos recursos internos”, nos termos do art. 17 do Estatuto de Roma. Conforme já destacado, a Corte não exige o esgotamento absoluto de todas as vias recursais internas, mas sim uma análise material da efetividade, imparcialidade e autenticidade dos mecanismos internos de responsabilização penal.

De acordo com o art. 17, §1º, item "a", um caso é inadmissível se estiver sendo investigado ou processado por um Estado que tenha jurisdição sobre ele, a menos que esse Estado não esteja genuinamente disposto ou seja incapaz de levar adiante a investigação ou o julgamento. Tal disposição é complementada por uma leitura que não exige o esgotamento formal e absoluto de todos os recursos internos, mas sim uma avaliação material e substancial da atuação do Estado, que deve ser imparcial, eficaz, célere e livre de obstruções políticas.

No caso brasileiro, a Petição nº 10.059/2021 representa um marco relevante para a análise da aplicação prática desses conceitos. Contudo, a petição foi arquivada com suporte no

parecer da PGR, sob o fundamento de ausência de justa causa para instauração de inquérito ou denúncia. O arquivamento foi posteriormente impugnado por agravo regimental interposto pelos senadores membros da CPI, recurso que até o presente momento não foi julgado em definitivo. Embora o STF tenha liberado os autos para apreciação em Plenário, não houve deliberação conclusiva, o que revela uma inércia processual relevante.

A jurisprudência do TPI oferece parâmetros úteis para interpretar esse cenário. No caso *Al-Islam Gaddafi* (ICC-01/11-01/11)¹⁹⁴, a Corte entendeu que, embora houvesse processos internos em curso, a ausência de garantias mínimas de imparcialidade, independência judicial e controle jurisdicional efetivo tornavam a jurisdição nacional ineficaz, o que justificou a atuação da Corte internacional. De modo semelhante, o caso *Lubanga* (ICC-01/04-01/06)¹⁹⁵ demonstrou que a ausência de oposição estatal à jurisdição do TPI pode ser interpretada como reconhecimento tácito da incapacidade nacional de julgar o caso.

No contexto da Petição nº 10.059/2021, é necessário ponderar se a lentidão processual e a hesitação institucional observadas desde sua autuação, em 2021, poderiam configurar uma situação de "inatividade manifesta".¹⁹⁶ Embora o procedimento não tenha sido formalmente encerrado, a ausência de impulsionamento concreto por mais de dois anos e a omissão de medidas efetivas de responsabilização penal revelam um cenário que pode ser interpretado como desinteresse estatal em cumprir os compromissos assumidos no Estatuto de Roma.

A doutrina aqui citada reconhece que o “princípio da complementaridade”, embora fundado na primazia das jurisdições nacionais, comporta certa flexibilidade interpretativa, principalmente quando há indícios de simulação de processos, ausência de imparcialidade ou inércia deliberada por parte dos sistemas domésticos. Essa possibilidade é reafirmada tanto na prática da Procuradoria do Tribunal Penal Internacional, quanto na jurisprudência da própria

¹⁹⁴ ICC. **Case Information Sheet**. The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-08/GaddafiEng.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

¹⁹⁵ ICC. **Case Information Sheet**. The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CaseInformationSheets/LubangaEng.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

¹⁹⁶ O termo “inatividade manifesta, segundo o “Policy Paper on Preliminary Examinations”, consiste na ausência de um quadro legislativo adequado; existência de leis que sirvam de impedimento a processos nacionais, como anistias, imunidades ou prescrição; foco deliberado dos processos em autores de baixa gravidade ou marginais, apesar das evidências sobre os mais responsáveis; ou outras questões mais gerais relacionadas à falta de vontade política ou capacidade judicial.

ICC. **Policy Paper on Preliminary Examinations**. Haia, 2013. p. 13. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/OTP-Policy_Paper_Preliminary_Examinations_2013-ENG.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

Corte, que adota uma abordagem materialista e funcional para aferir se a atuação interna é autêntica, eficaz e imparcial.

Contudo, a aplicação dessa flexibilização em contextos concretos exige a demonstração de um quadro de falência ou manipulação institucional que inviabilize a responsabilização penal por crimes de competência do TPI. No contexto brasileiro, apesar de críticas quanto à atuação da PGR em casos relacionados à pandemia de Covid-19, observa-se que o sistema de justiça penal brasileiro tem demonstrado capacidade operacional. Um exemplo recente e de grande relevância é a Ação Penal nº 2.668, em curso no STF.

Essa ação penal, instaurada em 2024, tem como objeto a responsabilização de Jair Bolsonaro e outros sete réus por sua suposta participação na trama golpista que visava subverter a ordem constitucional e o resultado das Eleições Presidenciais de 2022. O Ministro Alexandre de Moraes, enquanto Relator, proferiu despacho determinando a intimação dos réus para apresentarem suas defesas, marcando o início do trâmite formal da ação penal no mais alto grau do Judiciário brasileiro.¹⁹⁷

Embora essa ação não trate diretamente das condutas de Bolsonaro no contexto da pandemia, seu processamento é relevante para a análise da admissibilidade da indicação de Bolsonaro como perpetrador de crimes contra a humanidade perante o TPI, pois demonstra que o Estado brasileiro não se encontra em total inércia institucional. O início de um processo criminal dessa magnitude, com amplo suporte probatório e ampla repercussão política, revela que o sistema judiciário brasileiro tem atuado, inclusive em face de ex-altas autoridades do Estado.

Ainda nesse cenário, merece destaque a ADPF nº 709¹⁹⁸, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que embora não constitua uma ação penal, revela o papel decisivo do STF na imposição de limites ao Executivo Federal durante a pandemia, especialmente na defesa dos povos indígenas. Ao determinar que o Governo Federal elaborasse e implementasse um plano emergencial de proteção aos povos indígenas, bem como medidas como a instalação de barreiras sanitárias e a retirada de invasores de terras indígenas, o STF reconheceu juridicamente a gravidade da omissão estatal. Essa atuação demonstra que, mesmo diante de

¹⁹⁷ STF abre ação penal e intima Bolsonaro e outros 7 réus a apresentar defesa por trama golpista. **Jornal de Brasília**, 11 abr. 2025. Disponível em: <<https://jornaldebrasil.com.br/noticias/politica-e-poder/stf-abre-acao-penal-e-intima-bolsonaro-e-outros-7-reus-a-apresentar-defesa-por-trama-golpista/>> Acesso em: 20 abr. 2025.

¹⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 709**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6307914/>>. Acesso em: 22 mar. 2025.

falhas administrativas e políticas graves, o sistema institucional brasileiro foi capaz de reagir por meio de sua Suprema Corte, o que, sob a ótica da complementaridade, pode ser interpretado como um sinal de funcionalidade mínima da jurisdição nacional.

Na mesma linha, a ADPF nº 991¹⁹⁹, relatada pelo ministro Edson Fachin, reafirma essa capacidade institucional ao determinar a renovação das portarias de restrição de uso que protegem territórios habitados por povos indígenas isolados. A decisão buscou prevenir riscos de genocídio, garantindo a proteção mínima desses povos contra invasões e atividades econômicas predatórias. Embora também não configure uma ação penal, a ADPF nº 991 evidencia a atuação do Judiciário brasileiro em questões estruturais e de alta complexidade envolvendo direitos fundamentais e populações vulneráveis. Assim, ambas as ações reforçam o argumento de que o sistema jurídico nacional, embora marcado por limitações políticas e operacionais, não se encontra em completo estado de falência institucional, o que impõe uma análise cuidadosa quanto à real necessidade e admissibilidade da intervenção do TPI no caso brasileiro.

Dessa forma, vê-se que o caso Bolsonaro apresenta desafios relevantes para a invocação da jurisdição do TPI, pois, o processamento de outras ações penais que o envolvem evidencia que o Estado brasileiro possui, ao menos neste momento, capacidade institucional para exercer sua jurisdição penal, ainda que de forma seletiva ou não linear.

Do ponto de vista do Direito Internacional Penal, isso significa que a admissibilidade do caso perante o TPI poderá depender não apenas da análise da conduta estatal específica em relação à pandemia, mas também de uma avaliação mais ampla sobre a funcionalidade, independência e imparcialidade do sistema como um todo. E, nesse aspecto, a instauração da Ação Penal nº 2.668, bem como o andamento das ADPFs nº 709 e nº 991, enfraquecem a tese de que o Brasil estaria omissa ou inerte a ponto de justificar a atuação supletiva da Corte de Haia.

Portanto, a flexibilização do princípio da complementaridade, embora juridicamente possível, encontra dificuldades concretas no caso brasileiro, pois o sistema nacional, mesmo com falhas e retrocessos pontuais, tem demonstrado algum grau de funcionamento institucional, especialmente no que se refere à responsabilização de altos dirigentes.

¹⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 991**. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6437270>>. Acesso em: 22 mar. 2025.

No caso brasileiro, embora a Petição nº 10.059/2021, fundamentada nas conclusões da CPI da Pandemia, tenha sido arquivada em fevereiro de 2023 por decisão do Ministro Dias Toffoli, com base no parecer da PGR, este encerramento não configura um obstáculo jurídico definitivo. Isso porque a própria decisão de arquivamento foi objeto de Agravo Regimental interposto por senadores integrantes da CPI, o qual segue pendente de julgamento no STF.

Importa destacar que, após longo período de inatividade, o Ministro Dias Toffoli devolveu os autos em junho de 2024, liberando o processo para inclusão em pauta. Essa movimentação recente reforça que o procedimento não se encontra definitivamente encerrado e que o Estado brasileiro mantém, ao menos formalmente, instrumentos disponíveis para reabrir a apuração dos fatos denunciados pela CPI. Além disso, a própria PGR poderá, diante de novas provas ou mudanças na chefia do órgão, retomar o caso com base no “princípio da revisibilidade” do arquivamento na ausência de decisão de mérito.

No plano jurídico, essa possibilidade de reativação do procedimento reforça a ideia de que não há, neste momento, uma situação de inércia total das instâncias nacionais, vez que a lógica da complementaridade exige uma análise da capacidade e disposição do Estado “no momento da avaliação”, ou seja, o TPI deve considerar se o Estado está, naquele estágio, realizando ou podendo realizar investigações genuínas. Assim, mudanças na atuação da PGR ou decisões judiciais futuras podem alterar completamente o juízo de admissibilidade do caso perante a Corte.

Do ponto de vista da política institucional do TPI, a *Policy on Complementarity and Cooperation*²⁰⁰, de 2024, esclarece que o Gabinete do Procurador pode manter sob monitoramento situações em que há indícios de violações graves, mesmo após decisões internas que, à primeira vista, afastariam a jurisdição internacional. O documento destaca que o TPI pode “retomar a análise de admissibilidade caso haja elementos novos ou evolução negativa na capacidade estatal de garantir responsabilização efetiva.”²⁰¹

Nesse contexto, a eventual reabertura da Petição nº 10.059/2021, seja por decisão do STF, acolhendo o agravo regimental, seja por reavaliação da PGR, pode afastar temporariamente a necessidade de atuação do TPI, reforçando a primazia da jurisdição

²⁰⁰ ICC. **Policy on Complementarity and Cooperation**. Haia, 2024. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-04/2024-comp-policy-eng.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2025.

²⁰¹ ICC. **Policy on Complementarity and Cooperation**. Haia, 2024. p. 10 Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-04/2024-comp-policy-eng.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2025.

doméstica. No entanto, caso as instâncias nacionais se revelem definitivamente inertes, politicamente capturadas ou incapazes de garantir o devido processo, a intervenção da Corte internacional poderá ser legitimamente reavaliada.

Assim, no caso brasileiro, a continuidade ou eventual reativação da Petição nº 10.059/2021 constitui elemento-chave para a avaliação da admissibilidade. Ainda que o arquivamento inicial tenha frustrado expectativas de responsabilização imediata, a existência de um procedimento ainda formalmente pendente, e a possibilidade de ação futura por parte da PGR, afastam o enquadramento da situação como uma de inércia absoluta, o que dificultaria a atuação do TPI neste momento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho iniciou-se com a contextualização fática e política que fundamentou a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia de Covid-19. A exposição acerca da pandemia de Covid-19 no Brasil evidenciou a rápida disseminação do vírus, as recomendações internacionais para seu enfrentamento e a resposta inicial do Governo Federal, que desde cedo se mostrou desalinhada às diretrizes da Organização Mundial da Saúde.

A criação da CPI da Pandemia, seu fundamento constitucional, seus objetivos investigativos e a produção do Relatório Final foram detalhados, revelando a indicação de Jair Bolsonaro e outras autoridades como responsáveis por uma série de condutas que teriam agravado a crise sanitária de forma dolosa e sistemática. Analisaram-se, em seguida, os principais núcleos temáticos do relatório: a promoção da tese de “imunidade de rebanho” sem vacinação revelou a adoção deliberada de estratégias que privilegiaram a disseminação do vírus como meio de retomada econômica, contrariando evidências científicas; o incentivo ao “tratamento precoce” com medicamentos ineficazes demonstrou não apenas a promoção de terapias desprovidas de respaldo científico, mas também a criação de políticas públicas voltadas à desinformação médica.

A crise de Manaus foi abordada como um dos exemplos mais dramáticos da negligência governamental, evidenciada na falta de oxigênio hospitalar e na adoção de medidas ineficazes em detrimento de ações de contenção sanitária. Por fim, a situação dos povos indígenas revelou uma política sistemática de abandono e omissão que resultou em graves violações de direitos humanos, afetando populações historicamente vulneráveis. Ao final, constatou-se que as condutas apuradas pela CPI da Pandemia configuram, em tese, um ataque sistemático e doloso contra a população civil brasileira, especialmente em relação aos grupos mais vulneráveis, alinhando-se aos elementos objetivos e subjetivos exigidos pelo Direito Internacional Penal para a caracterização dos crimes contra a humanidade.

Por conseguinte, o estudo apresentou o Tribunal Penal Internacional, sua origem histórica, estrutura organizacional e competência material, temporal e pessoal. Partiu-se dos antecedentes históricos, desde os tribunais de Nuremberg e Tóquio, passando pelos tribunais *ad hoc* da antiga Iugoslávia e Ruanda, até a criação definitiva do TPI pelo Estatuto de Roma, em 1998, como marco da luta internacional contra a impunidade de crimes graves. Em

sequência, foram expostos o funcionamento e a estrutura da Corte, com destaque para seus órgãos principais.

A exposição prosseguiu com a análise dos princípios que regem a atuação do Tribunal, com especial ênfase para o princípio da complementaridade, que estabelece a lógica de intervenção subsidiária da Corte, respeitando a primazia da jurisdição nacional dos Estados Partes. Essa explicação foi fundamental para compreender as barreiras jurídicas à atuação imediata do TPI no caso brasileiro. Posteriormente, aprofundou-se a análise dos crimes previstos no Estatuto de Roma, com atenção especial às modalidades de crimes contra a humanidade (extermínio, perseguição e outros atos desumanos), todas cometidas de forma sistemática ou generalizada contra a população civil.

Essa fundamentação possibilitou estabelecer parâmetros para o enquadramento jurídico das condutas atribuídas ao Ex-Presidente Jair Bolsonaro, sendo introduzida, ao final, a hipótese concreta de indiciamento à luz do Estatuto de Roma. Relacionaram-se as evidências apuradas pela CPI da Pandemia aos requisitos típicos exigidos pela justiça penal internacional, preparando o terreno para a análise posterior sobre a admissibilidade da atuação do TPI diante da situação brasileira.

Na continuidade do trabalho, examinou-se a viabilidade jurídica da atuação do Tribunal Penal Internacional no caso Bolsonaro, considerando o “princípio da complementaridade” e a “regra do esgotamento dos recursos internos”. Inicialmente, desenvolveu-se o conceito do “princípio da complementaridade”, elucidando sua função de respeitar a soberania dos Estados ao lhes atribuir a responsabilidade primária pela investigação e julgamento de crimes internacionais. O TPI, conforme estabelecido no art. 17 do Estatuto de Roma, atua apenas de maneira subsidiária, diante da incapacidade ou da falta de disposição genuína do Estado.

Em seguida, analisou-se a “regra do esgotamento dos recursos internos” e sua interpretação pelo TPI, com destaque para a necessidade de avaliação substancial da efetividade e seriedade dos procedimentos nacionais, e não apenas da existência formal de processos. A jurisprudência consolidada, em casos como Lubanga (ICC-01/04-01/06), Al-Islam Gaddafi (ICC-01/11-01/11) e Al-Senussi (ICC-01/11-01/11), foi utilizada para ilustrar a profundidade da análise que deve ser realizada em cada situação concreta.

Ato contínuo, abordou-se a atuação das instâncias nacionais brasileiras após a conclusão da CPI da Pandemia, com especial atenção à trajetória da Petição nº 10.059/2021. Verificou-se que, embora tenha ocorrido um arquivamento inicial pela Procuradoria-Geral da República, o

procedimento não foi encerrado em definitivo, estando pendente de decisão no Supremo Tribunal Federal. Acrescentou-se as análises da Ação Penal nº 2668, da ADPF nº 709 e da ADPF nº 991, como indicativos da continuidade de movimentações internas relevantes.

Por fim, foi realizado o sopesamento entre a viabilidade da atuação do TPI e o andamento do caso nas instâncias nacionais, concluindo-se que, embora haja deficiências e morosidade no âmbito interno, não se configura, neste momento, uma situação de inércia absoluta. A continuidade formal da Petição nº 10.059/2021 e a possibilidade de futuras ações pela PGR dificultam a caracterização da admissibilidade internacional neste estágio. Embora a via internacional permaneça aberta, a existência de procedimentos nacionais em curso impõe barreiras jurídicas significativas, exigindo vigilância constante sobre a efetividade dessas ações para eventual atuação futura do Tribunal Penal Internacional.

REFERÊNCIAS

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Estatuto de Roma. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**: Relatório Final. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

SCHEFFER, David. Is It a Crime to Mishandle a Public Health Response? **Council of Foreign Relations**. 22 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.cfr.org/article/it-crime-mishandle-public-health-response>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

RODRIGUES, Randolfe. COSTA, Humberto. **A política contra o vírus**: bastidores da CPI da Covid. Brasília: Companhia das Letras, 2022.

MAZZUTTI, Vanessa De Biassio. **O Tribunal Penal Internacional e os Princípios da Complementaridade e Ne Bis In Idem**. Revista Jurídica Luso Brasileira, 2015. p. 1.745-1.819.

AMBOS, Kai; CARVALHO, Salo de. **O Direito Penal no Estatuto de Roma**: leituras sobre os fundamentos e a aplicabilidade do Tribunal Penal Internacional. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. **O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional**. 2. ed. Brasília: Editora da Universidade Federal de Brasília, 1997.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; REIS, Rosana. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19. **Direitos na pandemia**: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. São Paulo, 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 1.371**. Brasília, 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8951652&ts=1683060330739&disposition=inline>>. Acesso em: 26 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 669**. Brasília, 31 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF669cautelar.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672**. Brasília, 8 abr. 2020. Disponível em:

<<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF669cautelar.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL, Presidência da República. **Mensagem nº 374**. Brasília, 2 jul. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-374.htm>. Acesso em: 28 dez. 2024.

REALE JÚNIOR, Miguel. WUNDERLICH, Alexandre. TANGERINO, Davi. COSTA, Helena Regina Lobo da. STEINER, Sylvia. **Parecer do grupo de trabalho de juristas acerca da imputação penal potencialmente cabível aos responsáveis por ações e omissões no combate à pandemia**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2441/documentos-recebidos?numero=2560>>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (Covid-19) em Povos Indígenas**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/04/1095139/plano_de_contingencia_da_saude_indigena_preliminar.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709**. Brasília, 18. dez. 2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF709Verso3.pdf>> Acesso em: 7 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 419**. Brasília, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20419-20-mjsp-funai.htm#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%20419%2C%20DE%2017,Funda%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20do%20C3%8Dndio%20%2D%20FUNAI>. Acesso em: 8 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 435**. Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CDDF/271B64A9-3214-472B-B3B0-92B55B7E0C50.pdf.pdf.pdf>> Acesso em: 8 jan. 2025.

BRASIL. Planalto. **Mensagem nº 378**. Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-378.htm> Acesso em: 8 jan. 2025.

CIDH. **Resolução 35/2020**: Medida Cautelar nº 563-20. Washington, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>> Acesso em: 8 jan. 2025.

CIDH. **Resolução 94/2020**: Medida Cautelar nº 679-20. Washington, 11 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>> Acesso em: 8 jan. 2025.

BAZELAIRE, Jean-Paul. CRETIN, Thierry. **A justiça internacional: sua evolução, seu futuro** De Nuremberg a Haia. 1. ed. São Paulo: Manole, 2004.

MARTINEZ, José Agustín Viademonte. **Delincuencia Política Internacional**. Madrid, 1953.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ONU. **Resolução nº 827**. Nova York, 25 mai. 1993. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/166567?v=pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

ONU. **Resolução nº 955**. Nova York, 8 nov. 1994. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/198038?v=pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAIA, Marrielle. DIAS, Taynara. **A dupla agência do Tribunal Penal Internacional e a resistência africana ao legado da colonialidade: a complexa relação entre os países africanos e o mecanismo internacional**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2022.

ICC. **How the Court works**. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/about/how-the-court-works>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 26 jun. 1945. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2025.

JONKOV, Fernanda Florentino Fernandez. **Direito Internacional Penal: Mecanismo de implementação do Tribunal Penal Internacional**. Saraiva: 2009.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 16 jan. 2025.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. Salvador: Jus Podivm, 2011.

DE CARVALHO RAMOS, André. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BOURDON, William. DUVERGER, Emmanuelle. **La Cour pénale internationale - Le statut de Rome**. Paris: Éditions du Seuil, 2000.

CHARNY, Israël W.; RUSSEL, Janice Valls. **Le livre noir de l'humanité**: encyclopédie mondiale des génocides. Toulouse: Privat, 2001.

CASSESE, Antonio. **International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

ONU. **Statute of the International Tribunal for the Former Yugoslavia**. Washington, 25 mai. 1993. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/statute-international-tribunal-prosecution-persons-responsible>>. Acesso em 23 jan. 2025.

ONU. **Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda**. Washington, 08 nov. 1994. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/statute-international-criminal-tribunal-prosecution-persons>>. Acesso em 23 jan. 2025.

ROBINSON, Darryl. **Defining “Crimes Against Humanity” at the Rome Statute**. American Journal of International Law 43, 1999.

SUNGA, Lyal. **A competência *rationae materiae* da Corte Internacional Criminal**: arts. 5 a 10 do Estatuto de Roma. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MACHADO, Luiz Alberto. **Direito Criminal**: parte geral. São Paulo: RT, 1987.

GUERRA, Sidney. TONETTO, Fernanda Figueira. **A Construção Histórica dos Conceitos de Crime Contra a Humanidade e de Genocídio**. Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ. Rio de Janeiro, 2018.

GRECO, Luís et al. **Autoria como domínio do fato**. Marcial Pons: São Paulo, 2014.

ICC. **Judgment pursuant to Article 74 of the Statute**. Haia, 2012. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/04-01/06-2842>>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BARBOSA, Luiz Henrique Lucas. **O julgamento de Adolf Eichmann**: a tentativa da defesa de justificar o indefensável. Rio de Janeiro, 2019.

SCHABAS, William. **An Introduction to the International Criminal Court**. Cambridge University Press, 2011.

AMBOS, Kai. **Treatise on International Criminal Law**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

ICC. **Policy on Complementarity and Cooperation**. Haia, 2024. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-04/2024-comp-policy-eng.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

CASSESE, Antonio. **International Criminal Law**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

ICC. **Case Information Sheet.** The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CaseInformationSheets/LubangaEng.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

ICC. **Case Information Sheet.** The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-08/GaddafiEng.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

ICC. **Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi.** Haia, 2013. p. 89. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2013_04031.PDF>. Acesso em: 22 jan. 2025.

ICC. **Summary of the Decision on the admissibility of the case against Mr Abdullah Al-Senussi.** Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/pr953/Summary%20AL-Senussi%20English.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

ICC. **Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi.** Haia, 2013. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2013_07445.PDF>. Acesso em: 22 jan. 2025.

ICC. **Libyan Government's Response to the Saif Al-Islam Gaddafi "Addendum to the "Urgent Defence Request" of 21 January 2013, and Request for Finding of NonCompliance".** Haia, 2013. p. 5. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2013_04031.PDF>. Acesso em: 10 mai. 2025.

SCHABAS, William. **The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute.** Oxford: Oxford University Press, 2016.

ICC. **Policy Paper on Preliminary Examinations.** Haia, 2013. p. 13. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/OTP-Policy_Paper_Preliminary_Examinations_2013-ENG.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 10.059/2021.** Brasília, 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6307914>>. Acesso em: 22 mar. 2025.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: Parte Especial.** 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 10.059/2021. **Decisão.** Brasília, 28 fev. 2023. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2023/03/STF-arquiva-inquerito-bolsonaro-covid-1.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 10.059/2021. **Voto**. Brasília, 28. abr. 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6307914>./>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 709**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6307914>./>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 991**. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6437270>>. Acesso em: 22 mar. 2025.