

## *O mandado de prisão expedido pelo Tribunal Penal Internacional contra Omar Al Bashir, Presidente do Sudão*

*Leonardo Almeida Lage\**

**Resumo:** O objeto do artigo é o mandado de prisão expedido pelo Tribunal Penal Internacional contra Omar Al Bashir, Presidente do Sudão. O artigo analisa os fatores históricos que levaram ao conflito civil no Sudão, visando a explicar o motivo pelo qual Omar Al Bashir foi denunciado ao TPI. Em seguida, expõe-se a respeito da jurisdição do Tribunal, avaliando se ele tem competência para expedir o mandado de prisão nesse caso específico. Finalmente, estudam-se os problemas legais para a execução do mandado. Conclui-se que o desfecho do caso poderá repercutir de forma decisiva para o avanço do direito internacional penal.

**Palavras-chave:** Tribunal Penal Internacional; Mandado de prisão; Omar Al Bashir.

**Abstract:** The subject of this paper is the arrest warrant issued by the International Criminal Court against Omar Al Bashir, President of Sudan. This article analyzes the historical factors that led to civil conflict in Sudan in order to explain why Omar Al Bashir was reported to the ICC. Then it discusses the Court's jurisdiction, assessing whether it has jurisdiction to issue the arrest warrant in this particular case. Finally, it studies the legal problems for the execution of the warrant. It is concluded that the outcome of the case may play a decisive role in the advancement of international criminal law.

**Keywords:** International Criminal Court; Arrest Warrant; Omar Al Bashir.

\* Graduando em Direito pela Universidade de Brasília. Pesquisador voluntário do Programa de Iniciação Científica (UnB/CNPq). Membro do Conselho Editorial da Revista dos Estudantes de Direito da UnB.

## 1) Introdução

No dia 4 de março de 2009, a *Pre-Trial Chamber I* do Tribunal Penal Internacional expediu um mandado de prisão contra Omar Al Bashir, atual presidente da República do Sudão.<sup>1</sup> Nesse documento, as juízas Akua Kuenyehia, Anita Usacka e Sylvia Steiner declaram que há motivos razoáveis para acreditar que Bashir é responsável por crimes de guerra e crimes contra a humanidade, conforme descritos no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.<sup>2</sup> Entre as condutas praticadas sob o seu comando estariam ataques a populações civis, saques, homicídio, extermínio, transferência forçada, tortura e estupro. Em um segundo mandado de prisão,<sup>3</sup> expedido no dia 12 de julho de 2010, as juízas Sylvia Steiner e Sanji Mmasenono Monageng e o juiz Cuno Tarfusser, em razão de apelação do Procurador julgada pela *Appeals Chamber*, incluíram nessa lista o crime de genocídio.

A *Pre-Trial Chamber I* considerou necessária a prisão de Omar Al Bashir para assegurar sua presença perante a Corte, para garantir que não obstruísse ou pusesse em risco as investigações dos crimes pelos quais é acusado, além de evitar a continuação da prática desses crimes, em conformidade com o que dispõe o artigo 58, § 1º, do Estatuto de Roma.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Tribunal Penal Internacional, Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, **Case: The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir**. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf>. Último acesso: 10 de julho de 2011.

<sup>2</sup> Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/tpi.htm>. Último acesso: 10 de julho de 2011.

<sup>3</sup> Tribunal Penal Internacional, Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, **Case: The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir**. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc907140.pdf>. Último acesso: 10 de julho de 2011.

<sup>4</sup> Estatuto de Roma: “Artigo 58 – Mandado de Detenção e Notificação para Comparecimento do Juízo de Instrução. 1. A todo o momento após a abertura do inquérito, o Juízo de Instrução poderá, a pedido do Procurador, emitir um mandado de detenção contra uma pessoa se, após examinar o pedido e as provas ou outras informações submetidas pelo Procurador, considerar que: a) Existem motivos suficientes para crer que essa pessoa cometeu um crime da competência do Tribunal; e b) A detenção dessa pessoa se mostra necessária para: i) Garantir o seu comparecimento em tribunal; ii) Garantir que não obstruirá, nem porá em perigo, o inquérito ou a ação do Tribunal; ou iii) Se for o caso, impedir que a pessoa continue a cometer esse crime ou um crime conexo que seja da competência do Tribunal e tenha a sua origem nas mesmas circunstâncias.”

Trata-se da primeira vez em que o Tribunal Penal Internacional foi chamado a exercer sua jurisdição sobre um chefe de governo em exercício. Foi, ainda, a primeira vez em que o Conselho de Segurança das Nações Unidas denunciou ao Procurador do Tribunal Penal Internacional um caso relacionado a um País que não é parte do Estatuto de Roma, e que, portanto, não aceitou a jurisdição do TPI sobre seu território ou sobre seus nacionais. Desse ineditismo decorre a importância de se estudar o caso, cujo desfecho – ainda por acontecer – revelará muito sobre o papel do TPI no direito internacional.

A análise do mandado de prisão expedido pelo Tribunal Penal Internacional contra o presidente do Sudão, Omar Al Bashir, dar-se-á por meio de três tópicos: (I) inicialmente, discorrer-se-á sobre o histórico de violações dos direitos humanos na região de Darfur, localizada no extremo oeste da República do Sudão; (II) em seguida, discutir-se-á a jurisdição do TPI sobre o caso; (III) finalmente, analisar-se-ão os problemas práticos decorrentes da falta de mecanismos próprios para a execução do mandato de prisão. A conclusão buscará sintetizar, em poucas linhas, de que forma o estudo do tema relaciona-se com a experiência do direito internacional penal.

## **2) Antecedentes dos conflitos na região de Darfur**

A região de Darfur localiza-se na parte oeste do Sudão, é relativamente grande e tem fronteiras com a Líbia, com o Chade e com a República Centro-Africana. Possui, aproximadamente, seis milhões de habitantes, os quais pertencem a diversas tribos e grupos étnicos. Entre os grupos sedentários, há, por exemplo, os Fur e os Masalit, que são primariamente agricultores, e os Zaghawa, que são criadores de gado. Existem, ainda, grupos nômades, em geral criadores de gado ou de camelos.<sup>5</sup>

Historicamente, os conflitos de terra que surgiam entre esses grupos eram resolvidos por intermédio de um sistema legal tradicional administrado por líderes tribais, que decidiam com base na negociação e no direito costumeiro.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Organização das Nações Unidas, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General*, 2005, p. 21 e 22.

<sup>6</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 904 e FALLIGANT, 2009-2010, p. 736.

A propriedade sobre as terras era comunal, pertencia às tribos, até a década de 1970, quando a legislação sudanesa passou a permitir a propriedade individual.<sup>7</sup> Em meados da década de 1980, o governo central aboliu as estruturas tradicionais de resolução de conflitos e em seu lugar instituiu um governo local constituído por oficiais nomeados em Cartum, a capital do Sudão.<sup>8</sup> Os líderes locais eram usualmente escolhidos com base na sua lealdade ao governo central.<sup>9</sup>

Esse novo arranjo institucional demonstrou-se ineficiente para lidar com as relações entre as tribos. Os longos períodos de estiagem e o processo de desertificação intensificaram os conflitos por recursos escassos, tais como água e terra fértil, fatos que foram agravados pelo crescente acesso a armas, vindas principalmente do Chade e da Líbia.<sup>10</sup> As disputas tribais, ao final da década de 1980, em geral, eram entre tribos sedentárias, em especial a tribo Fur, e grupos nômades.<sup>11</sup> Foi aproximadamente nessa época que a distinção entre os grupos “árabes” e os “africanos” tornou-se significativa. Em 1986, o governo sudanês começou a armar milícias árabes em Darfur, as quais atacaram as populações Zaghawa, Fur e Masalit, com o objetivo de reprimir a dissidência política.<sup>12</sup>

À medida que as disputas recrudesciam, o governo de Al Bashir, que assumiu a presidência em 1989,<sup>13</sup> efetivamente ignorou a região. Isso levou à formação de grupos rebeldes, entre os quais se destacam o *Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A)* e o *Justice and Equality Movement (JEM)*, que propugnavam por uma maior participação da população de Darfur nas decisões políticas em Cartum. Esses grupos organizaram-se entre os anos de 2001 e

<sup>7</sup> Organização das Nações Unidas, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General*, 2005, p. 22.

<sup>8</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 904.

<sup>9</sup> Organização das Nações Unidas, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General*, 2005, p. 23.

<sup>10</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 904 e Organização das Nações Unidas, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General*, 2005, p. 24.

<sup>11</sup> Organização das Nações Unidas, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General*, 2005, p. 24.

<sup>12</sup> LIPSCOMB, 2006, p. 188.

<sup>13</sup> LIPSCOMB, 2006, p. 188.

2002<sup>14</sup>, e, embora tivessem agendas parecidas, suas influências eram bem diferentes: o SLM/A baseava-se na política do “*New Sudan*”, idealizada pelo grupo rebelde *Sudan People’s Liberation Movement/Army (SPLM/A)*, o qual atuava na região sul do país, ao passo que o JEM fundava-se nos princípios do islamismo político.<sup>15</sup>

No início de 2003, os rebeldes conduziram uma série de ataques às forças do governo localizadas em cidades da região de Darfur. O mais audaz deles ocorreu na cidade de El Fashir, onde os rebeldes ocuparam um aeroporto militar do governo. Nessa época, a maior parte dos militares que serviam a Cartum encontrava-se na região sul do país, o que levou o governo a adotar duas táticas que moldaram os conflitos.

Em primeiro lugar, estimulou que tribos locais atuassem na repressão aos grupos rebeldes. Membros das tribos nômades árabes passaram a fazer parte de milícias que assistiam as forças militares oficiais, na esperança de receberem em troca benefícios do governo. Essas milícias ficaram conhecidas como Janjaweed (“demônio a cavalo”, em tradução literal de “*devil on horseback*”), conforme as denominavam suas vítimas.<sup>16</sup> O governo de Al Bashir equipou as milícias, soltou criminosos das cadeias, recrutou combatentes estrangeiros e deu cem dólares a quem desejasse combater tribos não-árabes.<sup>17</sup>

Em segundo lugar, levando em consideração o apoio que os grupos rebeldes estavam recebendo das tribos Fur, Masalit e Zaghawa, o exército sudanês e as milícias Janjaweed passaram a atacar indiscriminadamente as aldeias civis, lançando mão, inclusive, de bombas de fragmentação (*cluster bombs*).<sup>18</sup> As forças militares oficiais e as milícias Janjaweed estavam coordenadas. Os bombardeios aéreos utilizavam Antonovs e caças MiG, além de helicópteros de ataque.<sup>19</sup> Em seguida, as milícias Janjaweed, a pé, matavam os sobreviventes, saqueavam e incendiavam as propriedades e perpetravam

<sup>14</sup> Organização das Nações Unidas, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General*, 2005, p. 24.

<sup>15</sup> Organização das Nações Unidas, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General*, 2005, p. 25.

<sup>16</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 905 a 907.

<sup>17</sup> FALLIGANT, 2009-2010, p. 737.

<sup>18</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 907.

<sup>19</sup> TRAHAN, 2007-2008, p. 1009.

outros crimes, como estupro e tortura. Algumas vezes, forças do governo iam ao local dias após o ataque para certificarem-se de que a aldeia havia sido destruída.<sup>20</sup>

Os ataques abrangentes e sistemáticos levaram o Procurador do Tribunal Penal Internacional a afirmar que o governo do Sudão, conduzido por Al Bashir, está criando “condições de vida planejadas para provocar a destruição física, em particular obstruindo a entrega de ajuda humanitária” a populações das tribos Fur, Masalit e Zaghawa.<sup>21</sup>

A Organização das Nações Unidas estima que, desde fevereiro de 2003, cerca de 300.000 pessoas foram assassinadas e outras 2.400.000 foram forçadas a mudar de suas casas.<sup>22</sup> Isso levou o Conselho de Segurança a instaurar, em 2004, uma comissão de inquérito, a qual recomendou que o caso fosse levado à apreciação do Procurador do Tribunal Penal Internacional, Luis Moreno-Ocampo. No dia 31 de março de 2005, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1593 (S/RES/1593),<sup>23</sup> que denunciou o caso ao Procurador com fundamento no artigo 13, b, do Estatuto de Roma.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> TRAHAN, 2007-2008, p. 1010.

<sup>21</sup> Tribunal Penal Internacional, *Situation in Darfur, the Sudan: Public Redacted Version of the Prosecutor's Application under Article 58*, 2008, p. 8. Tradução livre.

<sup>22</sup> SCHARF, 2009, p. 463.

<sup>23</sup> Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/73/PDF/N0529273.pdf?OpenElement>. Último acesso: 11 de julho de 2011.

<sup>24</sup> Estatuto de Roma: “Artigo 13 – Exercício da Jurisdição. O Tribunal poderá exercer a sua jurisdição em relação a qualquer um dos crimes a que se refere o artigo 5º, de acordo com o disposto no presente Estatuto, se: a) Um Estado Parte denunciar ao Procurador, nos termos do artigo 14, qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes; b) O Conselho de Segurança, agindo nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, denunciar ao Procurador qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes; ou c) O Procurador tiver dado início a um inquérito sobre tal crime, nos termos do disposto no artigo 15.”

### 3) Jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre o caso Bashir

Uma vez que a autoridade do TPI tenha sido provocada por um dos mecanismos do artigo 13, há que se considerar sua competência material (ou substantiva) consubstanciada no artigo 5º do Estatuto de Roma (jurisdição *ratione materiae*),<sup>25</sup> temporal (jurisdição *ratione temporis*), espacial (jurisdição *ratione loce*) e pessoal (jurisdição *ratione personae*).<sup>26</sup>

O artigo 34 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados dispõe que “um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento”.<sup>27</sup> Com efeito, a República do Sudão assinou o Estatuto de Roma, porém nunca o ratificou, de forma que não há para esse Estado qualquer obrigação decorrente do tratado, em conformidade com as condições para o exercício da jurisdição do TPI enumeradas no artigo 12 do seu Estatuto.<sup>28</sup> Além disso, no dia 27 de agosto de 2008, o governo do Sudão enviou uma comunicação ao Secretário-Geral das Nações Unidas informando que “*Sudan*

<sup>25</sup> Estatuto de Roma: “Artigo 5º – Crimes da Competência do Tribunal. 1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes: a) O crime de genocídio; b) Crimes contra a humanidade; c) Crimes de guerra; d) O crime de agressão.”

<sup>26</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 919.

<sup>27</sup> Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>. Último acesso: 11 de julho de 2011.

<sup>28</sup> Estatuto de Roma: “Artigo 12 – Condições Prévias ao Exercício da Jurisdição. 1. O Estado que se torne Parte no presente Estatuto, aceitará a jurisdição do Tribunal relativamente aos crimes a que se refere o artigo 5º. 2. Nos casos referidos nos parágrafos a) ou c) do artigo 13, o Tribunal poderá exercer a sua jurisdição se um ou mais Estados a seguir identificados forem Partes no presente Estatuto ou aceitarem a competência do Tribunal de acordo com o disposto no parágrafo 3º: a) Estado em cujo território tenha tido lugar a conduta em causa, ou, se o crime tiver sido cometido a bordo de um navio ou de uma aeronave, o Estado de matrícula do navio ou aeronave; b) Estado de que seja nacional a pessoa a quem é imputado um crime. 3. Se a aceitação da competência do Tribunal por um Estado que não seja Parte no presente Estatuto for necessária nos termos do parágrafo 2º, pode o referido Estado, mediante declaração depositada junto do Secretário, consentir em que o Tribunal exerça a sua competência em relação ao crime em questão. O Estado que tiver aceito a competência do Tribunal colaborará com este, sem qualquer demora ou exceção, de acordo com o disposto no Capítulo IX.”

*does not intend to become a party to the Rome Statute. Accordingly, Sudan has no legal obligation arising from its signature on 8 September 2000*.<sup>29</sup>

A autoridade necessária para que o TPI possa exercer sua jurisdição sobre o caso Bashir vem da Resolução 1593 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o qual, agindo com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, em especial no seu artigo 39,<sup>30</sup> decidiu denunciar ao Procurador Luis Moreno-Ocampo a situação em Darfur. A Resolução foi aprovada com a abstenção dos Estados Unidos da América, da China, do Brasil e da Argélia.<sup>31</sup> O Conselho de Segurança decidiu, ainda,

[...] that the Government of Sudan and all other parties to the conflict in Darfur, shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor pursuant to this resolution and, while recognizing that States not party to the Rome Statute have no obligation under the Statute, urges all States and concerned regional and other international organizations to cooperate fully.<sup>32</sup>

Se, por um lado, o governo do Sudão não teria a obrigação de obedecer ao Estatuto de Roma por si só, por outro, o País tem o dever de cumprir a decisão do Conselho de Segurança, que é vinculante a todos os membros das Nações Unidas por força do artigo 48 da Carta.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 921: “O Sudão não tem intenção de se tornar parte do Estatuto de Roma. Por conseguinte, o Sudão não tem obrigações legais baseadas em sua assinatura no dia 8 de setembro de 2000.” (Tradução nossa.)

<sup>30</sup> Carta das Nações Unidas: “Artigo 39. O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.”

<sup>31</sup> FALLIGANT, 2009-2010, p. 738.

<sup>32</sup> Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução S/RES/1593 (2005). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/73/PDF/N0529273.pdf?OpenElement>.

Último acesso: 11 de julho de 2011: “[...] que o Governo do Sudão e todas as outras partes no conflito em Darfur devem cooperar integralmente com a Corte e com o Procurador e fornecer qualquer assistência necessária a eles nos termos desta resolução e, mesmo reconhecendo que Estados que não são parte do Estatuto de Roma não têm obrigações decorrentes do Estatuto, estimula todos os Estados e organizações internacionais e regionais interessados a cooperarem integralmente.” (Tradução nossa.)

<sup>33</sup> Carta das Nações Unidas: “Artigo 48. 1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para a manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a

Essa obrigação foi descumprida pelo governo de Al Bashir, que se recusou a entregar ao Tribunal Penal Internacional os acusados Ahmad Muhammad Harun (ex-ministro do interior e ex-ministro de Estado para assuntos humanitários do Sudão) e Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (suposto líder das milícias Janjaweed), cujos mandados de prisão foram expedidos pelo juízo de instrução do TPI no dia 27 de abril de 2007.<sup>34</sup>

Em meados de 2008, Luis Moreno-Ocampo apresentou evidências de que o governo do Sudão e, em especial, Omar Al Bashir estiveram envolvidos na organização, no cometimento e na ocultação de crimes internacionais na região de Darfur. No documento em que pede a prisão de Bashir, o Procurador lança mão de depoimentos de vítimas e de testemunhas, de entrevistas com oficiais do governo sudanês e de relatórios das Nações Unidas.<sup>35</sup> A análise dos dados apresentados por Moreno-Ocampo motivou o mandado de prisão expedido pela *Pre-Trial Chamber I* no dia 4 de março de 2009, diante das verossímeis alegações de que Bashir havia cometido crimes de guerra e crimes contra a humanidade, conforme descritos nos artigos 8º, § 2º, alínea “e”, incisos (i) e (ii), e 7º, § 1º, alíneas “a”, “b”, “d”, “f” e “g”, do Estatuto de Roma.<sup>36</sup> Após recorrer

---

efeito por todos os Membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança. 2. Essas decisões serão executadas pelos Membros das Nações Unidas diretamente e, por seu intermédio, nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.”

<sup>34</sup> Tribunal Penal Internacional, **Case The Prosecutor v. Ahmad Muhammad Harun ("Ahmad Harun") and Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb")**. Disponível em: [http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0205/Related+Cases/ICC+0205+0107/Darfur\\_+Sudan.htm](http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0205/Related+Cases/ICC+0205+0107/Darfur_+Sudan.htm). Último acesso: 11 de julho de 2011.

<sup>35</sup> FALLIGANT, 2009-2010, p. 739 e 740 e Tribunal Penal Internacional, *Situation in Darfur, the Sudan: Public Redacted Version of the Prosecutor's Application under Article 58*, 2008, p. 20 e ss.

<sup>36</sup> Estatuto de Roma: “Artigo 7º – Crimes contra a Humanidade. 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: a) Homicídio; b) Extermínio; [...] d) Deportação ou transferência forçada de uma população; [...] 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; [...] Artigo 8º – Crimes de guerra. [...] 2. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crimes de guerra": [...] e) As outras violações graves das leis e costumes aplicáveis aos conflitos armados que não têm caráter internacional, no quadro do direito internacional, a saber qualquer um dos seguintes atos: i) Dirigir intencionalmente ataques à população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades; ii)

da decisão, que não reconheceu a razoabilidade da acusação de crime de genocídio, o Procurador conseguiu que ela se incorporasse ao segundo mandado, expedido no dia 12 de julho de 2010, em conformidade com a descrição do artigo 6º, alíneas “a”, “b” e “c” do Estatuto.<sup>37</sup>

#### 4) Problemas práticos na execução do mandado de prisão

A jurisdição do Tribunal Penal Internacional constitui-se em sistema de “*direct enforcement*” do direito internacional penal. Não se trata, contudo, de implementação direta perfeita, porque o TPI depende da cooperação dos Estados para a realização de diligências, tais como a intimação e a oitiva de testemunhas, e para a execução da pretensão punitiva da comunidade internacional.

Algumas organizações internacionais, entre as quais se destacam a União Africana e a Liga Árabe, alegaram que a denúncia da situação em Darfur ao Procurador do TPI coloca em risco o *Comprehensive Peace Agreement* (2005), que pôs fim à guerra civil na região sul do Sudão. Contra a Resolução 1593 do Conselho de Segurança argumenta-se, principalmente, que a atuação da Corte no caso dificulta as negociações de paz entre o governo do Sudão e os rebeldes, criando o risco de que a violência em Darfur seja agravada no curto prazo. Em razão disso, alguns meses após a emissão do mandado de prisão, a União

---

Dirigir intencionalmente ataques a edifícios, material, unidades e veículos sanitários, bem como ao pessoal que esteja usando os emblemas distintivos das Convenções de Genebra, em conformidade com o direito internacional; [...]”. Cf. Tribunal Penal Internacional, Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, **Case: The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir**. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf>. Último acesso: 10 de julho de 2011.

<sup>37</sup> Estatuto de Roma: “Artigo 6º – Crime de Genocídio. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por “genocídio”, qualquer um dos atos que a seguir se enumeram, praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal: a) Homicídio de membros do grupo; b) Ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo; c) Sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física, total ou parcial; [...]”. Cf. Tribunal Penal Internacional, Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, **Case: The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir**. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc907140.pdf>. Último acesso: 10 de julho de 2011.

Africana firmou posição no sentido de que “*they would refuse to cooperate with the indictment of Sudanese President Omar Al Bashir by the ICC*”.<sup>38</sup>

O Estatuto de Roma proíbe o julgamento *in absentia*,<sup>39</sup> de modo que a presença de Omar Al Bashir em Haia é imprescindível para o julgamento de mérito da questão. Sob o ponto de vista prático, há essencialmente quatro meios por intermédio dos quais isso pode acontecer: (I) Bashir poderia apresentar-se voluntariamente ao Tribunal; (II) as autoridades sudanesas poderiam prendê-lo e entregá-lo a Haia; (III) ele poderia ser preso e entregue por uma força internacional no Sudão com mandato específico para isso; e (IV) Bashir poderia ser preso em território de um terceiro Estado e então entregue a Haia para ser julgado, em conformidade com o mandado de prisão emitido pelo TPI.<sup>40</sup>

Analisando de maneira realista essas opções, a rejeição explícita de Bashir ao TPI permite concluir que ele não se entregará voluntariamente. Tampouco será entregue por autoridades sudanesas, considerando que isso só seria possível mediante uma mudança radical de regime político. O mandato das forças de paz da ONU em Darfur não lhes confere poderes para efetuar a prisão, apenas para proteger civis e apoiar a implementação do *Darfur Peace Agreement*.<sup>41</sup> A única opção realista, portanto, é a última, que deposita em terceiros Estados, em especial aqueles que são signatários do Estatuto de Roma, a responsabilidade pela execução do mandado de prisão contra o presidente do Sudão.

Um dos principais problemas jurídicos no que se refere ao exercício da jurisdição do Tribunal Penal Internacional no caso Bashir tem relação com a imunidade pessoal de que goza o acusado na qualidade de chefe de Estado e de governo da República do Sudão.<sup>42</sup> Por um lado, de acordo com o artigo 27 do

<sup>38</sup> FALLIGANT, 2009-2010, p. 746: “eles se recusariam a cooperar com a denúncia do Presidente Sudanês Omar Al Bashir.” (Tradução nossa.)

<sup>39</sup> Estatuto de Roma: “Artigo 63 – Presença do Acusado em Julgamento. 1. O acusado estará presente durante o julgamento.”

<sup>40</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 930 e 931.

<sup>41</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 930 e 931.

<sup>42</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 924 e ss. e Supremo Tribunal Federal, *Decisão da Presidência na Petição 4625*, publicada em 04 de agosto de 2009.

Estatuto,<sup>43</sup> a qualidade oficial de um agente político não o exime da responsabilidade criminal pelo cometimento de crimes internacionais definidos no Estatuto de Roma; por outro, o artigo 98 dispensa os Estados de entregar um acusado ao TPI caso isso implique a violação de outras normas de direito internacional, inclusive daquelas relativas a imunidades do Estado e de agentes diplomáticos.<sup>44</sup>

Cumpre analisar, por conseguinte, se Bashir tem imunidade frente ao Tribunal Penal Internacional. Argumenta-se, contra a prerrogativa, que a Resolução 1593 do Conselho de Segurança das Nações Unidas estabelece uma relação vertical entre o TPI e o governo do Sudão, ancorando a jurisdição da Corte sobre nacionais sudaneses na Carta das Nações Unidas e permitindo ao Tribunal desconsiderar as imunidades de Bashir sem violar o direito internacional.<sup>45</sup> Além disso, são citados como precedentes relevantes o caso *Prosecutor v. Charles Taylor*, julgado pelo Tribunal Especial para a Serra Leoa, o qual decidiu que um tribunal internacional criado por um tratado entre o Conselho de Segurança e Serra Leoa tinha autoridade para remover as imunidades de Taylor,<sup>46</sup> e o *Arrest Warrant Case*,<sup>47</sup> no qual a Corte

<sup>43</sup> Estatuto de Roma: “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. 2. As imunidades ou normas de procedimento especiais decorrentes da qualidade oficial de uma pessoa; nos termos do direito interno ou do direito internacional, não deverão obstar a que o Tribunal exerça a sua jurisdição sobre essa pessoa.”

<sup>44</sup> Estatuto de Roma: “Artigo 98 – Cooperação Relativa à Renúncia, à Imunidade e ao Consentimento na Entrega. 1. O Tribunal pode não dar seguimento a um pedido de entrega ou de auxílio por força do qual o Estado requerido devesse atuar de forma incompatível com as obrigações que lhe incumbem à luz do direito internacional em matéria de imunidade dos Estados ou de imunidade diplomática de pessoa ou de bens de um Estado terceiro, a menos que obtenha, previamente a cooperação desse Estado terceiro com vista ao levantamento da imunidade. 2. O Tribunal pode não dar seguimento à execução de um pedido de entrega por força do qual o Estado requerido devesse atuar de forma incompatível com as obrigações que lhe incumbem em virtude de acordos internacionais à luz dos quais o consentimento do Estado de envio é necessário para que uma pessoa pertencente a esse Estado seja entregue ao Tribunal, a menos que o Tribunal consiga, previamente, obter a cooperação do Estado de envio para consentir na entrega.”

<sup>45</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 927.

<sup>46</sup> BUZZARD, 2008-2009, p. 928.

<sup>47</sup> Corte Internacional de Justiça, Reports of judgments, advisory opinions and orders, **Case concerning the arrest warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v.**

Internacional de Justiça cita o artigo 27 do Estatuto de Roma e distingue os conceitos de imunidade e de impunidade:

It should further be noted that the rules governing the jurisdiction of national courts must be carefully distinguished from those governing jurisdictional immunities: jurisdiction does not imply absence of immunity, while the absence of immunity does not imply jurisdiction. Thus, although various international conventions on the prevention and punishment of certain serious crimes impose on States obligations of prosecution or extradition, thereby requiring them to extend their criminal jurisdiction, such extension of jurisdiction in no way affects immunities under customary international law, including those of Ministers for Foreign Affairs. These remain opposable before courts of a foreign State, even where those courts exercise such a jurisdiction under these conventions. [...] The Court emphasizes, however, that the *immunity* from jurisdiction enjoyed by incumbent Ministers of Foreign Affairs does not mean that they enjoy *impunity* in respect of any crimes they might have committed, irrespective of their gravity. Immunity from criminal jurisdiction and individual criminal responsibility are quite separate concepts. While jurisdictional immunity is procedural in nature, criminal responsibility is a question of substantive law. Jurisdictional immunity may well bar prosecution for a certain period or certain offences; it cannot exonerate the person to whom it applies from all criminal responsibility.<sup>48</sup>

---

**Belgium.** Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/121/8126.pdf>. Último acesso: 11 de julho de 2011.

<sup>48</sup> Corte Internacional de Justiça, Reports of judgments, advisory opinions and orders, **Case concerning the arrest warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)**, p. 25 e 26: “Deve ser ainda levado em consideração que as regras em relação à jurisdição de cortes nacionais dever ser cuidadosamente distinguidas daquelas em relação às imunidades judiciais: jurisdição não implica ausência de imunidade, ao mesmo tempo em que a ausência de imunidade não implica jurisdição. Por conseguinte, embora várias convenções internacionais sobre a prevenção e a punição de determinados crimes sérios imponham aos Estados obrigações de perseguir ou extraditar, exigindo que eles estendam sua jurisdição penal, essa extensão de jurisdição não afeta de qualquer modo as imunidades no direito internacional costumeiro, incluindo aquelas de Ministros das Relações Exteriores. Essas imunidades permanecem oponíveis às cortes de um Estado estrangeiro, mesmo onde essas cortes exerçam sua jurisdição com fundamento nessas convenções. [...] A Corte enfatiza, entretanto, que a imunidade de jurisdição desfrutada por Ministros das Relações Exteriores não significam que eles gozam de impunidade em relação a qualquer crime que tenham cometido, independentemente de sua gravidade. Imunidade de jurisdição penal e responsabilidade criminal individual são conceitos

O *Arrest Warrant Case* pode ser visto sob um ângulo favorável à imunidade de Bashir em face do mandado de prisão expedido pelo Tribunal Penal Internacional. Isso foi registrado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello na decisão que proferiu sobre a Petição 4625. O artigo 98 do Estatuto de Roma, como já foi dito anteriormente, não obriga os Estados a violarem normas de direito internacional referentes a imunidades nas circunstâncias em que elas entrarem em conflito com um pedido de entrega formulado pelo TPI.

O problema é agravado pela Resolução 1593 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que não estendeu a todos os membros da ONU a obrigação de cooperar com o TPI no caso do Sudão. A linguagem adotada pelo Conselho de Segurança impôs ao Tribunal certa limitação, na medida em que se optou por vincular as partes envolvidas no conflito em Darfur e apenas por estimular a cooperação de outros Estados. Isso explica, em larga medida, os motivos por que o mandado de prisão contra Omar Al Bashir até hoje não foi executado e por que provavelmente não será enquanto ele permanecer na presidência do Sudão.

## 5) Conclusão

O Tribunal Penal Internacional ainda não mostrou qual o seu efetivo papel na garantia do direito internacional público e de que forma pode contribuir para a Justiça em situações de graves violações aos direitos humanos, como em Darfur. O desfecho do caso Bashir – se houver – revelará muito sobre a capacidade do TPI de tornar efetivas as suas decisões e influenciará sua credibilidade no contexto internacional.

É justificado algum ceticismo em relação ao Tribunal Penal Internacional, que, até hoje, não condenou sequer uma pessoa pela prática de crimes internacionais, mas o entusiasmo dos militantes de direitos humanos

---

bem separados. Enquanto imunidade jurisdicional tem natureza procedimental, responsabilidade criminal é uma questão de direito material. Imunidade jurisdicional pode impedir a persecução durante determinado período de tempo ou em relação a certas infrações; ela não pode exonerar a pessoa a quem se aplica de toda responsabilidade criminal.” (Tradução nossa.)

parece permanecer. Tanto que muitos propugnam por um apoio maior do Conselho de Segurança ao TPI. Todavia, a relação entre o exercício da atividade jurisdicional pelo TPI e as negociações políticas em prol de soluções diplomáticas que garantam a paz ainda não parece ter encontrado um equilíbrio. Isso cria o risco de que a atuação da Corte seja utilizada como um instrumento de barganha na arena política.

Em conclusão, deve-se destacar que o fim da impunidade parece ser um passo fundamental para que uma sociedade marcada por conflitos civis armados e por graves violações aos direitos humanos possa fazer as pazes com o seu próprio passado e criar as condições para a paz duradoura. Isso foi reconhecido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas na Resolução 1674, na qual se afirma que “ending impunity is essential if a society in conflict or recovering from conflict is to come to terms with past abuses committed against civilians affected by armed conflict and to prevent future such abuses”. É precisamente nesse processo de combate à macrocriminalidade que o Tribunal Penal Internacional pode atuar de forma decisiva em favor de populações excluídas e silenciadas, tais como as tribos Fur, Zaghawa e Masalit na região de Darfur.

## Referências

BRASIL. **Decreto nº. 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/tpi.htm>. Último acesso: 10 de julho de 2011.

BUZZARD, Lucas. Comments: Holding an arsonist's feet to the fire? – The legality and enforceability of the ICC's arrest warrant for Sudanese President Omar Al-Bashir. In: **American University International Law Review**, v. 24, p. 897 a 941, 2008-2009.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, **Resolução S/RES/1593** (2005). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/73/PDF/N0529273.pdf?OpenElement>. Último acesso: 11 de julho de 2011.

CONSEHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução S/RES/1674** (2006). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement>. Último acesso: 11 de julho de 2011.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Reports of judgments, advisory opinions and orders. **Case concerning the arrest warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)**. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/121/8126.pdf>. Último acesso: 11 de julho de 2011.

FALLIGANT, Jennifer. The prosecution of Sudanese President Al Bashir: Why a Security Council deferral would harm the legitimacy of the International Criminal Court. In: **Wisconsin International Law Journal**, v. 27, p. 727 a 756, 2009-2010.

LIPSCOMB, Rosanna. Restructuring the ICC Framework to Advance Transitional Justice: A Search for a Permanent Solution in Sudan Note. In: **Columbia Law Review**, v. 106, p. 182 a 212, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas (1945)**. Disponível em: [http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf). Último acesso: 11 de julho de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969)**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>. Último acesso: 11 de julho de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary-General**. Genebra, 25 de janeiro de 2005. Disponível em: [http://www.un.org/News/dh/sudan/com\\_inq\\_darfur.pdf](http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf). Último acesso: 11 de julho de 2011.

SCHARF, Michael P. Introductory Note to the International Criminal Court's Arrest Warrant for Omar Al Bashir, President of the Sudan. In: **International Legal Materials**, v. 48, p. 463 a 469, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello na Petição 4625**, Relatora: Ministra Ellen Gracie, publicada no DJe 04 de agosto de 2009.

TRAHAM, Jennifer. Why the Killing in Darfur Is Genocide. In: **Fordham International Law Journal**, v. 31, p. 990 a 1057, 2007-2008.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. **Case The Prosecutor v. Ahmad Muhammad Harun ("Ahmad Harun") and Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb")**. Disponível em: [http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0205/Related+Cases/ICC+0205+0107/Darfur\\_+Sudan.htm](http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0205/Related+Cases/ICC+0205+0107/Darfur_+Sudan.htm). Último acesso: 11 de julho de 2011.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL, **Situation in Darfur, the Sudan: Public Redacted Version of the Prosecutor's Application under Article 58**. 2008. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc559999.pdf>. Último acesso: 11 de julho de 2011.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir. **Case: The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir**. 4 de março de 2009. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf>. Último acesso: 10 de julho de 2011.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir. **Case: The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir**. 12 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc907140.pdf>. Último acesso: 10 de julho de 2011.