

# A responsabilidade internacional dos Estados e a noção de crimes internacionais

*Guilherme Bez Marques \**

---

## Resumo

---

A noção de crimes internacionais cometidos por Estados é uma das questões mais discutidas no Direito Internacional. Atualmente, apenas os indivíduos são puníveis pela prática de crimes internacionais, princípio esse consagrado desde Nuremberg até o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Entretanto, os Estados também cometem graves infrações ao Direito Internacional; infrações estas que podem ser consideradas crimes internacionais e darem origem à responsabilidade internacional do Estado por sua prá-

tica. A Comissão de Direito Internacional evoluiu nesse aspecto ao adotar a noção de crimes internacionais cometidos por Estados, mas teve que recuar em virtude das pressões e críticas sofridas. Faz-se necessária a reincorporação da noção de responsabilidade estatal pela prática de crime e a aprovação do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional do Estado. Palavras-chave: Responsabilidade internacional. Crimes internacionais. Responsabilidade criminal do Estado.

---

---

\* Mestrando em Direito (concentração em Relações Internacionais) pela Universidade Federal de Santa Catarina (Ufsc); Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (Ufsc) e em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali); bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Rua Rafael Bandeira, 192, apartamento 1201, Stockport Residence; CEP 88015-450; Florianópolis, SC; bezmarques@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da responsabilidade internacional dos Estados, no qual se insere a noção de crimes internacionais, é um dos mais antigos na agenda da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Existe grande dificuldade na codificação da matéria em face da grande controvérsia existente em vários tópicos. Entre as questões mais controversas, sem dúvida, está a responsabilidade internacional penal dos Estados.

A responsabilidade internacional dos Estados estava entre os quatorze temas originais da agenda da Comissão de Direito Internacional. Esses temas dividem-se em três grupos distintos: o primeiro grupo são os temas que, após estudos, já resultaram em convenções internacionais; o segundo grupo são os temas que ainda não foram estudados e o terceiro grupo, composto exclusivamente pela responsabilidade internacional, é o tema que foi exaustivamente estudado, mas ainda não resultou em convenção.

A adoção da noção de crimes internacionais é a mais ousada tentativa de modificar o Direito Internacional no seu ramo de maior conservadorismo: o campo da responsabilidade internacional dos Estados. No presente artigo, tem-se por objetivo analisar a possibilidade de adotar-se a noção de crimes cometidos por Estados e sua conseqüente responsabilização pelo cometimento dessas violações de Direito Internacional.

Para tanto, o artigo está estruturado em três partes fundamentais. Na primeira delas, realiza-se um apanhado histórico visando compreender como a noção de responsabilidade internacional criminal evoluiu, sobretudo no século XX. Em seguida, discute-se o conceito de crime internacional, focando principalmente no conceito adotado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Por fim, debate-se a respeito da possibilidade de adoção da idéia de responsabilidade internacional do Estado pelo cometimento de crimes internacionais.

## 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL CRIMINAL

Na Resolução que adotou a Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio, reconheceu-se a necessidade de criação de uma Corte Criminal Internacional para punir esse tipo de crime. Entretanto, a aspiração à criação de uma Corte Criminal Internacional havia se manifestado bem antes da Resolução 260, de 9 de dezembro de 1948. Ultrajes cometidos contra o homem, no decorrer do século XX, mobilizaram os juristas para impedirem a proliferação de comportamentos gravemente prejudiciais à dignidade humana.

A paz, que tanto almejamos para este mundo afadigado e exaurido por tantas lutas frustradas, poderia ser conseguida, se os Estados, em vez de solucionar as suas discordâncias pela força das armas, entregassem, obrigatoriamente, o desfecho dos seus conflitos a um Tribunal Internacional e que a decisão prolatada por este fosse cumprida e acatada pela parte vencida. (ARAÚJO, 2000, p. 143).

Após a Primeira Guerra Mundial, a vontade política dos governos e da opinião pública internacional era de que o crime não poderia ficar sem punição.

A condenação jurídica do inimigo aparece não apenas como a reparação dos sofrimentos, das destruições e das humilhações, mas também como a fase final da vitória, única força mobilizadora capaz de reunir as energias partidas. (BAZELAIRE; CRETIN, 2004, p. 14).

O artigo 227 do Tratado de Paz de Versalhes, assinado entre as potências aliadas e a Alemanha em 28 de junho de 1919, permitiu pensar na possibilidade de uma ordem penal internacional em curto prazo. O artigo previa a formação de um tribunal especial para julgar o acusado (Guilherme II de Hohenzollern, Ex-imperador da Alemanha) com base nos princípios

da política entre as nações, assegurar o respeito das obrigações internacionais e da moral internacional, podendo determinar a pena que estimava ser aplicada. Contudo, o artigo nunca foi aplicado, pois os Países Baixos, nos quais se refugiou o Kaiser alemão, recusaram-se a entregar o Ex-imperador, e a idéia de uma Corte Internacional para julgá-lo foi abandonada (ARAÚJO, 2000, p. 72).

Apesar do fracasso em Versalhes, os juristas não se abalaram e prosseguiram no trabalho visando à elaboração de um direito penal específico e à implantação de uma organização jurisdicional supranacional para julgar, em nível universal, as ofensas mais graves à dignidade humana. Desde 1926, estuda-se a implantação de uma Corte Penal Internacional. Assim, em 1927, a Associação Internacional de Direito Penal propôs à Liga das Nações a criação de uma Câmara Criminal da Corte Permanente de Justiça Internacional.

Nesse sentido, após a Segunda Guerra Mundial, a opinião pública internacional estava chocada com os crimes cometidos durante o conflito, sobretudo com o genocídio dos judeus e a brutalidade da agressão japonesa contra a China. “Os crimes perpetrados ultrapassam no horror, e de muito longe, o que se conhece até agora sobre a barbárie.” (BAZELAIRE; CRETIN, 2004, p. 19). Em decorrência desses fatores e com o papel determinante dos Estados Unidos, nasce a idéia do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg e do Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente em Tóquio para julgar os criminosos de guerra. A criação desses tribunais foi um marco decisivo para o estabelecimento da responsabilidade criminal no plano do Direito Internacional.

Nota-se que, assim como no Tratado de Versalhes que deu fim à Primeira Guerra Mundial, os Tribunais Militares Internacionais, após a Segunda Guerra Mundial, surgiram para julgar os criminosos de guerra, ou seja, indivíduos. Os Estados derrotados nos dois conflitos mundiais receberam sim punições, mas decorrentes dos tratados de paz, e não de um julgamento de responsabilidade propriamente dito.

O Tribunal Militar Internacional de Nuremberg foi criado pelos acordos de Londres de 8 de agosto de 1945, tendo sua primeira audiência no dia 18 de outubro do mesmo ano. O Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente, com sede em Tóquio, por sua vez, teve seu processo iniciado em 3 de maio de 1946. Tanto o Tribunal de Nuremberg como o Tribunal de Tóquio tinham competência material para julgar os crimes contra a paz, crimes de guerra e os crimes contra a humanidade cometidos no decorrer da Segunda Guerra Mundial.

Em 21 de dezembro de 1947, a Assembléia Geral da ONU aprovou os princípios de Direito Internacional reconhecidos pelo Estatuto do Tribunal de Nuremberg, mas foi apenas em 1950, a pedido da Assembléia Geral das Nações Unidas, que a Comissão de Direito Internacional apresentou o resultado do trabalho de formulação dos princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta do Tribunal de Nuremberg. A partir de então, os princípios desse Tribunal seriam considerados formalmente princípios de Direito Internacional, e a responsabilidade internacional penal tomaria novos rumos.

São estes princípios: quem cometer crime de Direito Internacional é por ele responsável e está sujeito à punição; ausência da previsão de penalidade por ato que o Direito Internacional qualifica como crime não isenta a responsabilidade de seu autor; chefes de Estado ou oficiais responsáveis pelo governo não estão isentos de responsabilidade por atos que constituem crimes; o fato de alguém ter atuado em obediência ao Governo ou a superior não o isenta de responsabilidade segundo o Direito Internacional, desde que a pessoa tenha moralmente a possibilidade de opção; qualquer pessoa acusada de crime tem direito a processo regular; redefine os crimes contra a paz, de guerra e contra a humanidade da mesma maneira que a Carta de Londres o faz; a cumplicidade na realização de um dos crimes elencados é crime diante do Direito Internacional (PESSOA, 1969, p. 143-144).

Após a Segunda Guerra Mundial, considerando-se a Resolução 260 de 1948, que evocou uma Corte Criminal Internacional, e os Tribunais Militares Internacionais, que julgaram os criminosos da

Guerra, acreditava-se que a justiça internacional penal tomaria corpo. Entretanto, quase meio século foi necessário para que isso fosse concretizado no seio do Estatuto de Roma e o surgimento do Tribunal Penal Internacional.

A Guerra Fria é tida como responsável por tal atraso, visto que, após a queda do Muro de Berlim, foram criados os Tribunais Penais Internacionais para a ex-Iugoslávia, Ruanda e, finalmente, para o Tribunal Penal Internacional (em 1993, 1994 e 1998, respectivamente). Na verdade:

[...] imagina-se facilmente que cada um dos dois blocos não estava realmente propenso a promover uma justiça penal internacional capaz de lhe pedir que prestasse contas de suas próprias ações. (BAZELAIRE; CRETIN, 2004, p. 41).

Quase meio século depois dos Tribunais da Segunda Guerra, é criado, pela Resolução 827 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1993, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. A criação de um Tribunal Penal para a ex-Iugoslávia era uma reação ao que se passava naquele país (sobretudo na região do Kosovo) há alguns anos: massacres, expulsões, deslocamentos de população visando à purificação étnica, entre outros atos de barbárie, que resultaram em cerca de oitocentas mil mortes e três milhões de pessoas deslocadas.

Chegou-se à conclusão de que os atos que estavam sendo praticados constituíam graves violações às Convenções de Genebra e às leis humanitárias e, em função disso, o Conselho de Segurança aplica o capítulo VII de sua Carta, que trata da “ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”, e cria o Tribunal Internacional para acusar as pessoas responsáveis pelas violações das leis humanitárias internacionais cometidas no território da ex-Iugoslávia. O Tribunal *ad hoc* tinha competência para julgar as infrações às Convenções de Genebra de 1949, as violações das leis e costumes de guerra, o genocídio e os crimes contra a humanidade cometidos no território da ex-Iugoslávia a partir de janeiro de 1991.

Outro caso de Tribunal *ad hoc* mais recente foi o Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Entre abril e julho de 1994, Ruanda foi o palco de um genocídio de rara intensidade. Tratava-se de um acesso de ódio tribal entre as etnias hutu e tutsi. O número de mortos desse genocídio oscilava entre quinhentos mil e um milhão de pessoas.

Em novembro de 1994, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adota a Resolução 955, estabelecendo o Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Assim como no caso do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, o Conselho de Segurança age aplicando o capítulo VII da Carta da ONU.

O Tribunal de Ruanda foi criado para julgar os crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e violações do artigo 3º, comum às Convenções de Genebra de 1949 e ao protocolo adicional das mesmas Convenções, cometidos no território de Ruanda e dos Estados vizinhos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 1994. As atividades do Tribunal iniciaram-se em novembro de 1995 e em 1998, pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, com os dois veredictos pronunciados, um Tribunal Penal Internacional pronuncia condenações por genocídio.

Observa-se, dessa forma, que pelo menos desde 1948, com a Resolução n. 260, a Assembléia Geral das Nações Unidas já reconhece a necessidade de Cortes Internacionais competentes para julgar crimes internacionais. Nesse intento, na mesma Resolução de 1948, recomenda-se à Comissão de Direito Internacional a “[...] examinar se é desejável ou possível criar um órgão judiciário internacional encarregado de julgar as pessoas acusadas de crimes de genocídio.”

A Comissão de Direito Internacional chega à conclusão de que isso é desejável e possível. A Assembléia Geral institui, então, um comitê encarregado da elaboração de propostas, surgindo daí dois projetos. Contudo, o projeto é interrompido em 1957, principalmente diante da posição contrária do bloco socialista a essa iniciativa. Assim, apenas em 1990, a Assembléia Geral voltou a requisitar à Comissão de Direito Internacional que retomasse os trabalhos sobre a questão. Após quatro anos, a Comissão encami-

nha à Assembléia um projeto de estatuto que criava uma Corte Penal Internacional. Somente quatro anos depois, em 1998, os Estados se reúnem em Roma para a Conferência Diplomática de Superpotências das Nações Unidas sobre a criação de uma Corte Criminal Internacional. Dessa forma, em 17 de julho de 1998, foi adotado o Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional, a última etapa de um processo iniciado cinquenta anos mais cedo com a Resolução n. 260 da Assembléia Geral de 1948.

No que diz respeito à competência temporal desse novo Tribunal Penal Internacional, a idéia que prevalece é a da permanência. Ao contrário dos Tribunais *ad hoc* de Nuremberg, Tóquio, ex-Iugoslávia e Ruanda, o Tribunal Penal Internacional é uma Corte permanente.

Para Diez de Velasco (1999, p. 733):

*[...] se trata, em efecto, de dar um paso decisivo para establecer una jurisdicción penal internacional de carácter permanente, dotada de poder para enjuiciar y sancionar a los individuos responsables de los crímenes más graves de trascendencia internacional.*

Conforme pode ser observado, desde Nuremberg até a criação do Tribunal Penal Internacional, existe uma evolução da responsabilidade internacional criminal dos indivíduos. Esses Tribunais Internacionais, criados no século XX, não julgavam Estados, mas os indivíduos responsáveis pelos crimes internacionais previstos por seus estatutos. Apesar de os Estados ainda não poderem ser julgados por esses Tribunais Penais Internacionais, a evolução do Direito Internacional Penal foi considerável na segunda metade do século XX. A justiça penal internacional começa a tomar forma, e os crimes internacionais não mais ocorrerão impunes.

### 3 A NOÇÃO DE CRIMES INTERNACIONAIS

De maneira geral, o Direito Internacional Penal, baseado em tratados e convenções internacionais,

exprime um consenso mínimo de um grupo de países no que se refere a temas específicos. São duas as vertentes que se alcançaram com esse dito consenso mínimo: a proteção dos interesses do Estado e a proteção da humanidade. A primeira dessas vertentes (proteção dos interesses do Estado) desenvolve-se desde as primeiras convenções internacionais até a atualidade; por sua vez, a segunda vertente (proteção da humanidade) desperta apenas com a Segunda Guerra Mundial e os Tribunais de Nuremberg e de Tóquio.

A noção de proteção à humanidade compreende todos os atentados graves à vida, à integridade física e à liberdade da pessoa humana. São os chamados crimes contra a humanidade. A lista de crimes compreendidos dentro do rol de crimes contra a humanidade não pára de crescer desde sua descrição na Carta de Londres.

No fim do século XIX e início do século XX, as primeiras atividades indicadas como *crime* em convenções internacionais tinham a ver com o rompimento das fronteiras nacionais.<sup>1</sup> Todavia, após a Segunda Guerra Mundial, outras convenções internacionais surgiram definindo crimes internacionais. Esses crimes não implicavam necessariamente o rompimento das fronteiras nacionais.<sup>2</sup>

Roberto Ago, importante jurista italiano do século XX,<sup>3</sup> é um dos principais nomes no estudo da Responsabilidade Internacional do Estado. Em seu artigo *Le délit international*, publicado na obra *Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati*, o autor realiza a distinção entre os ilícitos internacionais simples e complexos (AGO, 1978, p. 230) e estabelece as bases para a noção de crime internacional ao demonstrar que alguns ilícitos internacionais são mais graves que outros e que, dessa forma, devem ter tratamento diferenciado pela responsabilidade internacional.

O conceito de crime internacional consolidou-se, após isso, no seio da Comissão de Direito Internacional da ONU, em 1976, quando o próprio Roberto Ago tornou-se o relator especial para o tema. Observa-se, dessa forma, a influência decisiva das teorias de Ago na formação do Projeto de Artigos para a Responsabilidade Internacional do Estado (conhecido como

projeto) e especificamente na concepção do artigo que estabelece a noção de crime internacional. Roberto Ago, que substituiu o cubano García Amador como relator especial, em 1963, e ficou no cargo até 1979, foi quem efetivamente deu vida ao projeto, desenvolvendo-o durante os anos pelo qual foi responsável.

Dessa forma, a Comissão de Direito Internacional, sob o comando de Ago na relatoria especial do tema da Responsabilidade Internacional do Estado, conceituou crime internacional no artigo 19 do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade Internacional, retirado do projeto em 2001, quando foi retirado do projeto pelo novo relator da Comissão, o inglês James Crawford.

#### Artigo 19 – Crimes e Delitos Internacionais

1 - Um ato de um Estado que constitui uma violação de uma obrigação internacional é um ato internacionalmente ilícito, qualquer que seja o objeto da obrigação internacional violada. 2 - Um ato internacionalmente ilícito resultante de uma violação por um Estado de uma obrigação internacional tão essencial para a proteção de interesses fundamentais da comunidade internacional que sua violação é reconhecida como crime por essa comunidade em seu conjunto constitui um crime internacional. 3 - Sem prejuízo das disposições do parágrafo 2 e de acordo com as normas de Direito Internacional em vigor, um crime internacional pode resultar, por exemplo, de: a) Uma violação grave de uma obrigação internacional de importância essencial para a manutenção da paz e da segurança internacionais, tal como a que proíbe a agressão; b) Uma violação grave de uma obrigação internacional de importância essencial para a salvaguarda do direito de autodeterminação dos povos, tais como as que proíbem o estabelecimento ou a manutenção pela força de dominação colonial; c) Uma violação grave em larga escala de uma obrigação internacional de importância essencial para salvaguarda do ser humano, tais como as que proíbem a escravidão, o genocídio e o *apartheid*; d) Uma violação grave de uma obrigação internacional de importância essencial para a salvaguarda e proteção do meio

ambiente, tais como as que proíbem a poluição massiva da atmosfera ou dos mares. 4 - Todo ato internacionalmente ilícito que não seja um crime internacional de acordo com o parágrafo 2 constitui um delito internacional. (GALINDO, 2000, p. 205).

De acordo com Pellet (1999, p. 427), são três os elementos principais do conceito de crime internacional estabelecido no artigo 19 do projeto. O primeiro é que crime é um ato internacionalmente ilícito. O segundo é que esse ato, internacionalmente ilícito, resulta de um descumprimento de uma obrigação internacional essencial para a proteção de interesses fundamentais da sociedade internacional. Por fim, esse ato deve ser reconhecido como crime por toda a comunidade de Estados.

O projeto, fruto dos esforços de Ago (1978), distingue crimes de delitos internacionais e define os últimos de forma negativa, ou seja, atos ilícitos que não constituírem crimes internacionais são delitos internacionais, o que cria, assim, uma hierarquia de gravidade também em relação aos ilícitos internacionais. Delitos internacionais, portanto, são atos ilícitos de menor gravidade. Essa distinção demonstra a evolução desses conceitos presentes na doutrina, na jurisprudência internacional e, com o advento do projeto, no Direito Internacional. De acordo com Pellet (1999, p. 434), tal distinção é acertada, já que um genocídio, por exemplo, não pode ser considerado um ilícito de mesma gravidade que outros ilícitos internacionais. Para o doutrinador francês:

Apesar da forte e apaixonada campanha contra a noção de Crimes de Estado realizada por numerosos países poderosos e apoiada por alguns membros da Comissão de Direito Internacional, incluindo o novo relator especial, a distinção entre o que é chamado de ‘delitos’ e o termo ‘crimes’ responde uma necessidade incontestável e deve ser mantida. (PELLET, 1999, p. 425).<sup>4</sup>

Outra questão interessante a ser salientada é que a noção de crime internacional decorre da verificação da existência de obrigações internacionais

*erga omnes* e, também, do reconhecimento da existência de um setor normativo de *jus cogens* internacional (DIEZ DE VELASCO, 1999, p. 690). Entretanto, nem todo descumprimento de obrigações internacionais *erga omnes* ou de *jus cogens* constitui crime internacional, isso porque são conceitos mais amplos que aquele.

Contudo, James Crawford, relator especial para Responsabilidade Internacional do Estado desde 1998, logo em seu primeiro relatório, colocou o artigo 19 como um dos problemas principais, senão o principal a ser resolvido no projeto. Crawford (2005) julgou o artigo inadequado por dizer o óbvio, já que os artigos 1º e 3º do próprio projeto apresentariam implicitamente os mesmos mandamentos. Ademais, para Crawford (2005), as conseqüências específicas em casos de crimes internacionais não seriam muito diferentes das demais.

Dessa forma, Crawford (2005) optou pela retirada do artigo 19 e sua substituição por dois artigos dedicados às “violações graves de uma obrigação que emane de uma norma imperativa do Direito Internacional geral.”<sup>5</sup> Recupera, assim, a noção de violação do *jus cogens*, sem adotar a noção de crime internacional. Essa violação é considerada grave quando o descumprimento for flagrante e sistemático por parte do Estado responsável. O projeto, contudo, não apresenta uma lista dessas normas imperativas às quais faz referência. De acordo com o relator do projeto, essas normas são aquelas amplamente aceitas pela sociedade internacional, tais como as que proíbem o genocídio, a agressão e o *apartheid* (MACHADO, 2004, p. 43).

Na prática atual, entretanto, o que se observa é que crimes internacionais são aqueles que os tratados internacionais assim definem como tais. Atualmente, os crimes mais comentados são aqueles previstos pelo Tribunal Penal Internacional. O Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional para julgar os indivíduos que cometem determinados crimes, prevê como crimes internacionais a serem julgados pelo Tribunal: crime de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão. O próprio estatuto do tribunal estabelece

em quais casos tais crimes são cometidos, ou seja, conceitua os crimes que prevê.<sup>6</sup>

É importante salientar que a prática internacional e a opinião majoritária da doutrina selaram a imprescritibilidade dos crimes internacionais. Posição essa referendada pelo recente Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional que, em seu artigo 29, prevê a imprescritibilidade dos crimes internacionais de maneira muito clara: “Os crimes sujeitos à competência da Corte não prescrevem.”

Observar-se que, não se pode negar certa evolução no Direito Internacional em relação aos crimes internacionais.

Ninguém pode ignorar que hoje em dia a repressão aos crimes como o genocídio, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e o terrorismo internacional teve um desenvolvimento extraordinário. (CASSESE; MARTY, 2004, p. 329).

Uma evolução pode ser observada, e o Direito Internacional mostra-se mais atento ao cometimento de crimes internacionais. O tema está em pauta nas discussões a respeito da sociedade internacional.

#### 4 A RESPONSABILIDADE CRIMINAL DO ESTADO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O tema da responsabilidade internacional dos Estados, sobretudo no que diz respeito à noção de crimes internacionais, é dos mais antigos e controversos na agenda da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. A responsabilidade internacional do Estado, tal como entendida atualmente, é civil, isso porque o Direito Internacional Público não reconhece a responsabilidade penal do Estado (MELLO, 1995, p. 38). A responsabilidade penal em âmbito internacional é reconhecida apenas em relação a indivíduos, como no caso dos criminosos de guerra ou nos crimes de genocídio, contra a paz e a humanidade. Pode-se observar a evolução desse instituto há mais de meio século, desde o Tribunal de Nuremberg até

mais recentemente com o Estatuto de Roma e o surgimento do Tribunal Penal Internacional.

De fato, a posição tradicional do Direito Internacional desde Nuremberg é de que crimes contra o Direito Internacional são cometidos por homens, e não por entidades abstratas. Portanto, para que as disposições do Direito Internacional sejam cumpridas nesse campo, a punição deve ser voltada aos indivíduos.

Para Diez de Velasco (1999, p. 874), contudo, a responsabilidade dos indivíduos coexiste com a responsabilidade dos Estados no plano das relações interestatais pela violação de normas internacionais que regem os conflitos armados. O Protocolo I, de 1977, das Convenções de Genebra de 1949, por exemplo, utiliza a expressão “violações” das normas internacionais para se referir aos comportamentos dos Estados que acarretam na responsabilidade internacional interestatal; por sua vez, reserva a expressão “infrações” para se referir às condutas dos indivíduos que geram a responsabilidade internacional individual. Nesse sentido, Diez de Velasco (1999, p. 690) defende a noção de responsabilidade do Estado por crimes internacionais.

A gravidade das violações do Direito Internacional que constituem crimes internacionais justifica, por outro lado, esse regime de responsabilidade particularmente severo para o Estado infrator, que se expresaria não apenas em uma maior amplitude da reparação mas também em uma forma de responsabilidade distinta desta e suscetível de traduzir-se em sanções de diversos alcances.<sup>7</sup>

De acordo com Mello (1995, p. 40), há uma tendência no sentido de se admitir a responsabilidade internacional do Estado por crimes por ele praticado. Essa tese é defendida primordialmente pelo professor Roberto Ago, relator do projeto de artigos sobre responsabilidade internacional da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas de 1963 até 1979. Foi exatamente nesse período que o artigo 19 do projeto de Convenção sobre responsabilidade

internacional, que prevê a possibilidade dos Estados serem responsáveis pelo cometimento de crimes e delitos internacionais, foi acrescentado por influência direta do italiano Roberto Ago.

De tempos em tempos a linguagem crimes foi utilizada no que tange à conduta dos Estados em campos como agressão, genocídio, apartheid, manutenção de dominação colonial, assim como a condenação – pelo menos em alguns casos – do uso ilegal da força, da discriminação racial sistemática ou da manutenção pela força de dominação colonial. Ao elaborar o art. 19, a Comissão, tendo em vista isso, concluiu que a opinião geral seria de que alguns desses atos genuinamente constituem em crimes internacionais, ou seja, que determinados ilícitos são mais graves que outros, devendo possuir, portanto, consequência mais graves. (GALINDO, 2000, p. 208).

Nessa mesma linha, Dinstein (2004, p. 148-149) posiciona-se no sentido de que, em última análise, o responsável por determinados crimes internacionais é o Estado e, portanto, também deve ser punido por tais práticas. De acordo com esse autor:

[...] sem prejuízo da responsabilidade individual, a responsabilidade internacional – seja por uma guerra agressiva ou por qualquer outro tipo de utilização de força internacional – significa, principalmente e em primeiro lugar, uma responsabilidade do Estado.

Analisando-se, sobretudo, as sociedades democráticas, que elegem seus representantes pelo sufrágio universal e possuem meios também democráticos para destituí-los de seus cargos, os atos do Estado representam a vontade de seus cidadãos. Assim, não existe violação do princípio da individualização da pena caso se puna o Estado, ente abstrato, pelo cometimento de crimes internacionais.

A responsabilidade internacional do Estado no âmbito penal pode ser observada por duas vertentes. A primeira é a responsabilidade pela ausência de prevenção, cooperação e repressão de crimes inter-

nacionalmente atribuídos a indivíduos; a segunda é a responsabilidade de crimes internacionais atribuíveis ao próprio Estado.

A primeira dessas vertentes, a da responsabilidade internacional do Estado no âmbito penal, diz respeito à responsabilidade estatal pela ausência de prevenção, cooperação e repressão de crimes definidos em convenções internacionais. São os crimes internacionais previstos pelo Direito Internacional e cometidos por particulares, que podem resultar na responsabilidade do Estado se não cumprir, por ato ou omissão, os deveres que firmou perante o Direito Internacional. Isso se deve ao fato de que o Estado tem responsabilidade por atos de particulares sob sua jurisdição, quando não toma as medidas necessárias à precaução e prevenção dos incidentes ou mesmo para proteger as vítimas.<sup>8</sup>

A segunda vertente é a da responsabilidade internacional dos Estados pela prática de crimes internacionais definidos pelo Direito Internacional. Conforme já foi ressaltado, em 1976, a Comissão de Direito Internacional adotou um primeiro projeto de artigos relativo à responsabilidade internacional dos Estados e, em seu artigo 19, definia que os Estados são responsáveis pelos crimes e delitos internacionais.

A responsabilização dos Estados pelo cometimento de crimes internacionais é uma categoria jurídica nova e, em função disso, entre 1976 (data da criação do controverso artigo 19) e 2001 (quando o mesmo artigo foi retirado do projeto), várias questões levantadas pelo artigo acabaram não sendo respondidas pelos autores que participaram dos debates a respeito do tema. Nesse sentido, são duas as discussões fundamentais a serem realizadas acerca desse projeto: a primeira é a da definição de crime internacional, ou seja, a definição de quando uma violação ao Direito Internacional é grave suficientemente para ser denominado crime internacional; a segunda discussão a ser realizada é a das consequências jurídicas a serem impostas aos Estados que praticarem tais crimes internacionais previstos pelo Direito Internacional.

De fato, as consequências jurídicas do cometimento de um crime internacional pelo Estado devem

ser diferentes das consequências de um ato ilícito qualquer que o Estado realize em suas relações internacionais.

Justifica-se essa distinção tendo em vista que uma violação de direito internacional concerne apenas à relação entre dois ou mais Estados-parte no tratado, enquanto um crime internacional constitui uma ameaça à comunidade internacional. (MACHADO, 2004, p. 39).

O projeto de artigos sobre responsabilidade internacional adotado pela Comissão de Direito Internacional, em seu artigo 40, entendia que todos os Estados são lesados quando um crime internacional é cometido. Contudo, as consequências jurídicas que esse projeto previa para os Estados que praticassem crimes internacionais não eram muito diferentes das previstas pela prática de ilícitos quaisquer.

Tanto para crimes internacionais como para outros ilícitos, de acordo com o projeto, o Estado lesado poderia exigir: a cessação do comportamento ilícito, a reparação do dano causado, a restituição em espécie, a indenização, a satisfação (em particular o dano moral) e a obtenção de segurança e garantias de não-repetição. Também era previsto no projeto o uso de contramedidas, dentro do limite nele estabelecido.

Outra questão primordial para o tema é o da jurisdição responsável pelo julgamento de tais crimes internacionais cometidos pelos Estados. Durante as discussões no seio da Comissão de Direito Internacional, surgiu a proposta de a Corte Internacional de Justiça ser a responsável por tal julgamento. Contudo, a necessidade de aceitação da jurisdição da Corte e a inexistência de um órgão de acusação seriam barreiras bastante complexas a serem transpostas, sendo necessária a reforma da Corte Internacional de Justiça para que pudesse julgar os crimes internacionais. O projeto, mais uma vez, não inovou e se restringiu aos mecanismos de resolução já existentes (amigável, mediação, conciliação e arbitragem). De acordo com o modelo proposto pela Comissão, o reconhecimento da prática de um crime

internacional seria efetuado pelos próprios Estados, que poderiam adotar conseqüências jurídicas contra o Estado-autor (contramedidas) e recorrer a um tribunal arbitral.

A questão da responsabilidade penal do Estado, como pode ser observada, é algo bastante controvertida. Para alguns, o Estado deveria responder penalmente pela prática de seus atos ilícitos; entretanto, a maioria acredita que o Estado, por representar uma coletividade, não pode responder penalmente, devendo tal tipo de responsabilização ser apenas individual.

A delegação norte-americana, durante os debates sobre o tema na Comissão de Direito Internacional, posicionou-se no sentido de que:

[...] a nova noção de responsabilidade penal do Estado carece de qualquer sentido e padece de graves perigos. É uma idéia espantosa considerar a possibilidade de enviar um Estado à prisão ou puni-lo de qualquer outra forma. (MACHADO, 2004, p. 41).

É elementar que a pena de prisão, privativa de liberdade, não é possível ser aplicada a um ente abstrato como o Estado. Contudo, como sujeito de Direito Internacional, o Estado deve cumprir seus deveres internacionais. Assim, caso cometa atos definidos como crimes internacionais, de acordo com o Direito Internacional, deve responder por essa prática, sofrendo as conseqüências jurídicas adequadas.<sup>9</sup>

Não se pode realizar uma conexão indissolúvel entre crime e penas privativas de liberdade.<sup>10</sup> Fato é que, nem mesmo nos direitos internos, a pena privativa de liberdade é o único modo de sanção aplicável. Sobre essa matéria, Dinstein (2004, p. 158) posiciona-se no sentido de que:

[...] é elementar que o Estado, como pessoa política, não pode verdadeiramente estar sujeito a determinadas penas (como, por exemplo, a prisão). No entanto, do ponto de vista de argumentação, discutem-se medidas militares, diplomáticas e econômicas que podem servir de sanções penais contra os Estados.

Talvez o grande problema do regime de responsabilidade internacional penal, proposto no projeto da Comissão de Direito Internacional, seja que ele:

[...] está pautado em uma reação descentralizada, sem qualquer imposição de sanções por parte de uma autoridade superior aos Estados ou por uma autoridade judiciária. Ademais, as possíveis conseqüências jurídicas a serem adotadas – contramedidas e reparação – não se diferenciam, do ponto de vista qualitativo, das comumente aplicadas no âmbito do Direito Internacional. (MACHADO, 2004, p. 42).

No ano de 2001, contudo, o artigo 19 do projeto foi suprimido pela Comissão de Direito Internacional, o que significa um retrocesso num processo já lento e que pouco havia evoluído. Ainda em 2001, o projeto de artigos sobre a responsabilidade internacional do Estado foi enviado à Assembléia Geral da ONU e encontra-se em análise até os dias atuais. Até que alguma convenção seja adotada para que o tema seja regulado pelo Direito Internacional positivo, o campo de violação de obrigações internacionais pelo Estado segue regido pelo direito consuetudinário, e a possibilidade da violação ser levada a um órgão judicial segue regida pela regra do consentimento dos Estados, já que estes são o sistema da Corte Internacional de Justiça.

Fato é que a prática internacional ainda não consagrou a responsabilidade penal estatal e, provavelmente, esse é o ponto de maior controvérsia quando se trata de responsabilidade internacional do Estado. Por enquanto, a responsabilidade internacional criminal é apenas uma discussão doutrinária. Até os dias atuais, apenas a responsabilidade internacional penal dos indivíduos está consagrada pelo Direito Internacional, em função do Estatuto de Roma.

Apesar de todas as dificuldades, “[...] o Direito Internacional pode, sim, ser um instrumento de modificação da comunidade internacional. Basta somente coragem e vontade para modificar o *status quo* vigente.” (GALINDO, 2000, p. 221). A noção de crimes internacionais não é utópica, mas sim

possível de ser aplicada. Existem questões a serem discutidas a respeito da noção de responsabilidade criminal do Estado; entretanto, é necessário que o Direito Internacional evolua, até porque a noção de crimes internacionais tem o objetivo de fazê-lo se tornar mais efetivo.

## 5 CONCLUSÃO

A responsabilidade internacional criminal do Estado depende diretamente da vontade política dos Estados de se reunirem e regularem esse tema. Contudo, para muitos deles, esse movimento não é interessante, pois acabariam por gerar mecanismos para punição deles próprios. Em função desses motivos:

[...] o direito da responsabilidade internacional tem uma existência precária num sistema descentralizado de relações internacionais, que carece de jurisdição obrigatória e de processos executivos aplicáveis automaticamente. (BROWNLIE, 1997, p. 533).

O instituto da responsabilidade internacional, em especial a responsabilidade internacional criminal dos Estados, está ainda em análise por parte dos Estados. De acordo com Mello (1995, p. 45), “[...] o instituto da responsabilidade internacional não está apenas em transformação, mas diria mesmo, que ele se encontra em um estágio mais abaixo: é um instituto em elaboração.”

A responsabilidade por determinados crimes é, antes de tudo, uma responsabilidade do Estado. Em última análise, o Estado é o ator primordial nas relações internacionais, portanto, é ele o responsável pelos seus atos. Se o Estado pode ser responsabilizado por atos de particulares que causaram danos a estrangeiros, não faz sentido que ele não possa ser responsabilizado e punido pelo cometimento de crimes internacionais.

Se o Estado comete crimes, tais como o genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humani-

dade, deve ser punido como um todo. Obviamente, a pena de prisão é impossível em relação a um ente abstrato, contudo, medidas militares, diplomáticas e econômicas podem constituir sanções para os Estados infratores. A própria perda da condição de sujeito de Direito Internacional pode ser analisada como sanção aplicável ante o cometimento de crimes internacionais, como medida mais extrema de punição.

Na prática, a solução mais próxima à responsabilidade internacional criminal do Estado seria a adoção do projeto de artigos sobre responsabilidade internacional dos Estados elaborado pela Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas em forma de tratado internacional, recuperando-se o antigo artigo 19. Contudo, ainda é necessário que se realizem novas discussões no âmbito da Comissão para que o projeto de artigos continue em análise e que se chegue a um consenso para, então, os Estados discutirem a sua transformação em tratado internacional.

De fato, a responsabilidade internacional tal como ela se apresenta hoje, baseada na prática e costumes internacionais, ainda não consegue regular de maneira adequada a sociedade internacional. Entretanto, toda a sociedade que se supõe organizada necessita de um sistema de Direito que atribua aos seus sujeitos deveres ao lado de direitos, além de impor sanções àqueles que não cumprem as obrigações impostas a eles ou assumidas por eles. Faz-se, portanto, necessária a responsabilização internacional dos Estados, incluindo-se a responsabilidade criminal, para que a sociedade internacional se torne um ambiente mais previsível e ordenado.

Em uma visão realista, a incorporação da noção de responsabilidade estatal pela prática de crime, no âmbito internacional, encontra-se em um estágio de desenvolvimento embrionário, com chances bastante remotas de vir à luz. Espera-se que haja vontade política para que o Direito Internacional Criminal possa continuar evoluindo, assim como evoluiu no século XX e que, assim, crie-se um eficaz sistema de repressão aos crimes internacionais cometidos por Estados, capaz de conferir mais ordem às relações internacionais.

## ***States international responsibility and the concept of international crimes***

### Abstract

*The concept of international crimes practiced by States is one of the most discussed in International Law. Currently, only individuals are punishable by the act of international crimes, principle which is enshrined since Nuremberg until the Rome Statute of the International Criminal Court. However, States also practice serious infractions to the International Law; infractions that can be considered international crimes and origin State international responsibility by their practice. The Commission of International Law advanced by adopting the concept of international crimes practiced by States, but it had to retreat because of the pressures and suffered criticisms. It is necessary the reincorporation of the concept of state responsibility for the practice of crime and the adoption of the draft Articles on Responsibility of States.*

*Keywords: International responsibility. International crimes. State criminal responsibility.*

### Notas explicativas

- <sup>1</sup> Tais como: comercialização de escravos (1885, 1890, 1926, 1956) e de seres humanos (1885, 1904, 1910, 1949); tráfico de drogas (1912, 1925, 1936); produção de moedas falsas (1929); pirataria (1958). (MACHADO, 2004, p. 33).
- <sup>2</sup> Eram os crimes contra a humanidade (1945), genocídio (1948), proteção a vítimas de guerra (1949), discriminação racial (1965), *apartheid* (1973), proteção a vítimas de conflitos armados internos (1977), tortura e tratos cruéis (1984). Essas convenções são voltadas à proteção à humanidade como um todo e compõem, em conjunto, o Direito Internacional Humanitário. (MACHADO, 2004, p. 33). Além desses, outros crimes também foram consagrados pelo Direito Internacional, tais como: a intervenção; a dominação colonial; o recrutamento uso e financiamento de mercenários e terrorismo internacional. (AMBOS; CHOUKR, 2000, p. 193).
- <sup>3</sup> Roberto Ago é um dos mais importantes internacionalistas do século XX, não apenas no campo de suas construções teóricas, com uma vasta obra, mas também na prática do direito internacional. Foi presidente dos trabalhos de elaboração da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, Presidente da Comissão de Direito Internacional da ONU e Presidente da Corte Internacional de Justiça. Ago sofreu influência notável da obra de Dionizio Anzilotti, outro jurista italiano que foi o primeiro Presidente da Corte Permanente de Justiça Internacional e que escreveu, entre outras obras, a *Teoria Generale della responsabilità dello Stato nel Diritto Internazionale*.
- <sup>4</sup> *Despite the strong and passionate campaign against the notion of State crimes led by a handful of powerful States and relayed by some ILC members, including the new Special Rapporteur, the distinction between what is termed 'delicts' and what is termed 'crimes' answers an indisputable need and must be maintained.* (PELLET, 1999, p. 425).
- <sup>5</sup> Os artigos 40 e 41 (que compõem o capítulo sobre *Serious breaches of obligations under peremptory norms of general international law*) do projeto adotado pela Comissão de Direito Internacional, em 2001, prevêm:  
"Article 40  
1 - This chapter applies to the international responsibility which is entailed by a serious breach by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law.  
2 - A breach of such an obligation is serious if it involves a gross or systematic failure by the responsible State to fulfil the obligation."  
Article 41  
1-States shall cooperate to bring to an end through lawful means any serious breach within the meaning of article 40.  
2- No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 40, nor render aid or assistance in maintaining that situation.  
3-This article is without prejudice to the other consequences referred to in this part and to such further consequences that a breach to which this chapter applies may entail under international law."
- <sup>6</sup> Os Estados signatários do Estatuto de Roma aplicaram o princípio da interpretação restritiva dos textos penais e balizaram a competência da Corte nesse sentido. Portanto, a Corte não poderá extrapolar as fronteiras do que está previsto em seu Estatuto, ou seja, os crimes de sua competência são aqueles expressamente previstos em seu diploma legal.
- <sup>7</sup> *La gravedad de las violaciones del D.I. que constituyen crímenes internacionales justifica, por otra parte, ese régimen de responsabilidad particularmente severo para el Estado infractor; que se expresaría no sólo en una mayor amplitud de la reparación sino incluso en una forma de responsabilidad distinta de ésta y susceptible de traducirse en sanciones de diverso alcance.* (DIEZ DE VELASCO, 1999, p. 690).
- <sup>8</sup> Não é o crime internacional propriamente dito, praticado pelo particular, que acarreta a responsabilidade estatal, mas sim a própria atitude estatal em face do evento. A responsabilidade do Estado não resulta diretamente dos atos do indivíduo, mas decorre da atitude do próprio Estado em relação a esses atos, ou seja, do descumprimento das obrigações internacionais impostas a ele relativas às pessoas ou coisas em seu território. (ACCIOLY, 1998, p. 141).

- <sup>9</sup> Todos os ilícitos internacionais praticados pelo Estado estão sujeitos a algum tipo de punição; esse é o princípio básico da responsabilidade internacional, instituto fundamental para o estabelecimento da ordem nas relações entre os Estados.
- <sup>10</sup> A prisão não é o único modo de se punir a prática de um crime, nem mesmo nos direitos internos que já consagraram diversos tipos de penas alternativas às restritivas de liberdade. Dessa forma, o Direito Internacional também não precisa necessariamente aplicar apenas a pena de prisão para responsabilizar um Estado que cometa um crime internacional, até porque isso seria impossível. Medidas econômicas, militares e diplomáticas poderiam ser utilizadas, por exemplo.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

AGO, Roberto. **Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati**. Jovene Editore, 1978. v. 1.

AMBOS, Kai; CHOUKR, Fauzi Hassan (Org.). **Tribunal Penal Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

ANZILOTTI, Dionísio. Teoria Generale della responsabilità dello Stato nel Diritto Internazionale. In: **Scritti di Diritto Internazionale Pubblico**. Tomo Primo. Padova: Cedam, 1956.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. **Direito internacional penal: delicta iuris gentium**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BAZELAIRE, Jean-Paul; CRETIN, Thierry. **A Justiça Penal Internacional: sua evolução, seu futuro de Nuremberg a Haia**. Tradução Luciana Pinto Venâncio. Barueri: Manole, 2004.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Tradução Maria Manuela Farrajota, Maria João Santos, Victor Richard Stockinger e Patrícia Galvão Teles. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CASSESE, Antonio; MARTY, Mireille Delmas (Org.). **Crimes internacionais e jurisdições internacionais**. Tradução Silvío Antunha. Barueri: Manole, 2004.

CRAWFORD, James. **The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Instituciones de derecho internacional público**. 12. ed. Madrid: Tecnos, 1999.

DINSTEIN, Yoram. **Guerra, agressão e legítima defesa**. 3. ed. Tradução Mauro Raposo de Mello. Barueri: Manole, 2004.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. **O crime compensa?** Acerca da viabilidade da noção de crimes internacionais no Direito Internacional. Brasília, DF: Revista de Informação Legislativa, 2000. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf\\_147/r147-16.PDF](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_147/r147-16.PDF)>. Acesso em: 4 ago. 2006.

GARCIA, Márcio P. P. Responsabilidade Internacional do Estado: atuação na CDI. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf\\_162/R162-21.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_162/R162-21.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2007.

MACHADO, Máira Rocha. **Internacionalização do direito penal**: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena. São Paulo: Ed. 34, 2004.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Responsabilidade internacional do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

PELLET, Alain. Can a State Commit a Crime? Definitely, Yes! **European Journal of International Law**, Firenze, v. 10, n. 2, p. 425-434, 1999. Disponível em: <<http://www.ejil.org/journal/Vol10/No2/100425.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2007.

PEREIRA, Luis Cezar Ramos. **Ensaio sobre a Responsabilidade Internacional do Estado e suas conseqüências no Direito Internacional**: a saga da Responsabilidade Internacional do Estado. São Paulo: LTr, 2000.

PESSOA, Mário. **Leis da guerra e armas nucleares**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

Recebido em 22 de novembro de 2007  
Aceito em 16 de abril de 2008