



PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei nº 3.817, de 2021, da CPI da Pandemia (SF), que *dispõe sobre o crime de genocídio, define os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e os crimes contra a administração da justiça do Tribunal Penal Internacional, institui normas processuais específicas, dispõe sobre a cooperação com o Tribunal Penal Internacional, e dá outras providências.*

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem para exame da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional o Projeto de Lei nº 3.817, de 2021, da CPI da Pandemia, do Senado Federal, que *dispõe sobre o crime de genocídio, define os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e os crimes contra a administração da justiça do Tribunal Penal Internacional [TPI], institui normas processuais específicas, dispõe sobre a cooperação com o Tribunal Penal Internacional, e dá outras providências.*

A proposição conta com 131 artigos distribuídos em 8 títulos.

O Título I traz as disposições gerais: objeto da lei; diretrizes para fixar pena de tentativa em casos de excepcional gravidade; inaplicabilidade de arrependimento posterior; coação irresistível; obediência hierárquica; irrelevância de cargo ou função pública; responsabilidade dos chefes militares e outros superiores hierárquicos; impossibilidade de pena privativa de liberdade por pena restritiva de direitos e início de cumprimento em regime fechado; circunstâncias de aumento de pena; previsão de extinção



de punibilidade unicamente em razão da morte do agente; imprescritibilidade e insuscetibilidade de anistia, graça, indulto, comutação ou liberdade provisória; não caracterização dos crimes tipificados como políticos para efeitos de extradição; aplicação subsidiária dos códigos penais e processuais penais.

O Título II cuida do crime de genocídio, descritos no art. 14, caracterizado pela intenção de destruir, no todo ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso. As condutas típicas desse crime, descritas nos incisos desse artigo, são: o homicídio; a lesão grave à integridade física ou mental de membro do grupo; a submissão do grupo a condições de existência capazes de ocasionar a sua destruição física total ou parcial; a adoção de medidas para impedir nascimentos no seio do grupo; e a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo. Também são tipificadas a associação de mais de três pessoas para a prática do genocídio e a incitação direta e pública à prática desse crime, inclusive na forma qualificada (arts. 15 e 16).

Por sua vez, o Título III trata das condutas que tipifica como crimes contra humanidade (arts. 17 a 35), cujos elementos comuns consistem em ser praticados no contexto de ataque, generalizado ou sistemático, dirigido contra população civil. As modalidades de crime contra a humanidade são homicídio, extermínio, escravidão, tráfico de pessoas ou órgãos, deportação ou deslocamento forçado, privação de liberdade, tortura, tratamentos degradantes ou desumanos, agressão sexual, ato obsceno, presença forçada em agressão sexual ou em ato obsceno, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada, privação de direito fundamental em razão do pertencimento a grupo específico, desaparecimento forçado e segregação racial em contexto de Apartheid. Do mesmo modo que no crime de genocídio, é cominada pena para a associação de mais de três pessoas (art. 36). Não se pune, contudo, a incitação.

O Título IV, que se desdobra em três capítulos, se dedica aos crimes de guerra. O Capítulo I (Das Disposições Gerais) define crimes de guerra como “os praticados em tempo de conflito armado ou, após cessadas as hostilidades, enquanto a vítima continuar sob o domínio da parte beligerante” (art. 37). O art. 44 estabelece circunstância qualificadora para o caso em que o agente seja mercenário. Os arts. 38 a 42 trazem definições de



conflito armado internacional e não internacional; pessoas protegidas e fora de combate; objetivos militares; bens e locais sanitários ou religiosos; e bens protegidos e especialmente protegidos. O Capítulo II define as condutas típicas dos crimes de guerra em conflitos armados de caráter internacional, contra pessoas ou bem protegidos, nas seguintes modalidades: homicídio; tortura; tratamento degradante ou desumano; submissão a experiência biológica, médica ou científica; destruição ou apropriação de bens; constrangimento a prestar serviço em força inimiga; denegação de justiça; deportação ou transferência indevida; confinamento ilegal; tomada de reféns; ataque a população civil ou a seus membros; ataque contra bens civis; ataque excessivo e desproporcional; ataque a local não defendido; perfídia; transferência de população civil por potência ocupante; ataque a bem protegido; ataque a bem identificado com emblema de proteção; mutilação; denegação de quartel; destruição ou apreensão dos bens do inimigo; saque; uso de veneno ou arma envenenada, gás asfíxiante ou tóxico, ou material análogo; uso de projétil de fragmentação; uso de arma, projétil, material ou método de guerra proibido; agressão sexual; ato obsceno; presença forçada em ato de agressão sexual ou obsceno; escravidão sexual; prostituição forçada; gravidez forçada; esterilização forçada; utilizar escudo humano; inanição de civis; recrutamento ou alistamento de menor de dezoito anos; e não-repatriamento. O Capítulo III limita-se a caracterizar também como crimes de guerra as condutas idênticas quando praticadas em conflitos armados não internacionais, com exceção do art. 50 que trata do constrangimento a prestar serviços em força (armada) do inimigo.

O Título V trata dos crimes contra a administração da justiça do Tribunal Penal Internacional. O Capítulo I que traz as disposições gerais determina que a aplicação da lei penal brasileira a esses crimes dependerá do atendimento de certas condições que a proposição acrescenta ao texto do Código Penal e Código Penal Militar. Ademais, afasta a aplicação de suspensão condicional do processo para esses crimes do título. Nos artigos 84 a 92 (Capítulo II), estão descritas as condutas típicas.

O Título VI dispõe sobre as normas processuais aplicáveis na apuração dos crimes previstos na proposição. Como regra, a ação penal é pública incondicionada (art. 94) e o procedimento ordinário ou o procedimento previsto para os crimes militares em tempo de guerra (art. 95). São previstas algumas normas procedimentais específicas (art. 96), a redução



de pena em caso de colaboração espontânea (art. 97) e determina-se a aplicação da legislação pertinente para proteção a vítimas, testemunhas e réus colaboradores (art. 98).

O Título VII dedica-se a normas sobre cooperação com o Tribunal Penal Internacional. O Capítulo I (Das Disposições Gerais) enumera as formas de cooperação e explicita que ela independe de homologação ou *exequatur* (art. 99). Há, ainda, disposições sobre o procedimento dos pedidos de cooperação (art. 100); requisição de cooperação pelo Procurador do Tribunal Penal Internacional (art. 101); entre outras. Vale destacar que a inexistência de procedimento interno não poderá ser usada como único fundamento para negativa de cooperação (art. 103). As despesas com a cooperação e a execução da pena serão custeadas pelo Tesouro Nacional, salvo as exceções previstas pelo Estatuto de Roma, seu Regulamento Processual ou em tratado (art. 107).

O Capítulo II disciplina a prisão preventiva e entrega. No caso de haver concorrência entre requisição de entrega e pedido de extradição, este será informado ao TPI e aos requerentes, ficando suspenso o pedido de extradição até a decisão sobre a entrega (art. 109). O Capítulo III prevê a possibilidade de prisão preventiva antecipada anteriormente ao recebimento de requisição de entrega (art. 118). O Capítulo IV prevê outras formas de cooperação e o Capítulo V trata da execução das penas impostas pelo TPI.

As Disposições Finais estão no Título VIII que dá nova redação ao art. 7º do Código Penal para sujeitar à lei brasileira os crimes de jurisdição do TPI, ainda que cometidos no estrangeiro por agente que não seja brasileiro. Além disso, o Código Penal Militar é acrescido do art. 10-A para determinar que “são também crimes militares, sujeitos à lei brasileira, ainda que cometidos fora do território nacional, os crimes de guerra, qualquer que seja o seu agente, e os crimes de genocídio, contra a humanidade e contra a administração da justiça do Tribunal Penal Internacional, quando praticados por militar ou combatente, nacional, estrangeiro ou apátrida, nas situações descritas no inciso II do art. 9º”.

O art. 130 é cláusula de revogação.



No relatório final da CPI da Pandemia, a apresentação do presente projeto de lei, que *comporta teor idêntico ao PL 4.038, de 2008, do Poder Executivo* que tramita na Câmara dos Deputados, foi justificada pela necessidade de criminalização de condutas no Brasil. Essa necessidade ficou evidente após a Covid-19 resultar em centenas de milhares mortes que poderiam ser evitadas se medidas baseadas na ciência médica e experimentadas por outros países tivessem sido observadas. No entanto, pelo fato de nosso ordenamento jurídico não contemplar determinadas condutas, como a de extermínio, agentes públicos e privados que atuaram no sentido de promover o contágio, ou que se omitiram no dever de proteger e promover a saúde não podem ser responsabilizados por seus atos no Brasil, restando apenas o recurso à jurisdição complementar do Tribunal Penal Internacional.

O projeto foi despachado para esta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e, posteriormente, seguirá para exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional opinar sobre proposições referentes aos atos e relações internacionais, conforme o art. 103, incisos I e VI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O TPI foi estabelecido pelo Estatuto de Roma, de 1998. O Brasil ratificou esse tratado no ano de 2002, o qual foi promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.

Nos termos do artigo 5º do Estatuto de Roma, o TPI tem competência material para julgar os crimes mais graves que afetem a comunidade internacional, a saber: os crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão. Com exceção do crime de agressão, o tratado constitutivo do TPI já deixou delineada a tipificação de cada uma dessas condutas.



Os elementos do crime de agressão só foram definidos pela Resolução RC/Res 6, de 11 de junho de 2010, adotada na Conferência de Revisão do Estatuto de Roma, realizada em Kampala. Esse crime é definido como o emprego de forças armadas, por um Estado, contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro Estado, com ou sem declaração formal de guerra. A despeito de a alteração já estar em vigor, o Estado brasileiro ainda não se vinculou a seu texto. Isso justifica a ausência desse tipo penal na proposição em exame.

É imperioso que se diga que o Brasil, apesar de ter se revelado durante as negociações do Estatuto de Roma como um dos grandes entusiastas do TPI, de ter ratificado seu texto no ano de 2002 e de já ter lei própria sobre o crime de genocídio desde 1956, até o presente momento não promoveu as alterações necessárias no ordenamento jurídico com o fim de implementar internamente as cláusulas daquele tratado. São, portanto, quase duas décadas de um vazio jurídico que pode, inclusive, levar à responsabilização do Estado brasileiro no plano internacional, uma vez que, em observância ao art. 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, incorporada ao direito brasileiro por meio do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, uma parte não pode descumprir compromisso assumido internacionalmente alegando disposições de seu direito interno. E, nesse contexto, há, ainda, que se ressaltar que o art. 88 do Estatuto estabelece que *os Estados Partes deverão assegurar-se de que o seu direito interno prevê procedimentos que permitam responder a todas as formas de cooperação*.

Entre as condutas típicas tratadas pelo PL, somente o crime de genocídio conta com previsão em nossa legislação, mais precisamente na Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, que, assim como o Estatuto de Roma, reproduziu o texto consagrado na Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948, por ocasião da III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, e promulgada pelo Decreto nº 30.882, de 6 de maio de 1952, acrescentando a previsão das penas cabíveis a cada conduta. Também os arts. 208 e 401 do Código Penal Militar contemplam esse tipo penal.

Ressaltamos que a tipificação dos crimes de genocídio, contra a humanidade e de guerra, conforme prevista na proposição, basicamente



reproduz os conceitos já presentes no Estatuto de Roma, sem inovações ou aprimoramentos sobre conceitos já estabelecidos há décadas. Sequer são propostas uma distinção mais clara entre genocídio e crimes contra a humanidade, ou o acréscimo de conceitos doutrinários mais recentes, como o ecocídio. O mérito da iniciativa consiste em preencher uma lacuna flagrante no direito brasileiro que, com exceção do crime de genocídio, não dispõe satisfatoriamente sobre crimes profundamente graves, o que, atualmente, impede que os autores de verdadeiras atrocidades sejam submetidos a um mísero inquérito, a menos que o TPI, no exercício de sua jurisdição complementar, venha ao nosso socorro. É um imperativo ético que dotemos o direito brasileiro, já atrasado, de ferramentas para que nossas próprias instituições possam reprimir atos que ofendem severamente os pilares mais fundamentais da consciência humanitária.

No campo da cooperação, o PL transpõe para a legislação questões já resolvidas no âmbito doutrinário. Assim, os atos de colaboração independem da concessão de *exequatur*, assim como as sentenças do TPI que não necessitam de homologação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos termos do art. 105, inciso I, alínea *i*, da Constituição Federal (CF). Isso porque esse dispositivo constitucional destina-se a disciplinar a relação entre soberanias estatais, em que se deve privilegiar o princípio da não intervenção. No caso presente, cuida-se de relação entre um tribunal internacional a cuja jurisdição complementar os Estados soberanos optaram a se submeter, com o fim de buscar a consecução de valores comuns compartilhados com outros atores da comunidade internacional. Não há, pois, que se cogitar em interferência indevida na soberania brasileira.

Propomos, ainda, alguns ajustes que consideramos pertinentes.

O art. 81, ao estender a aplicação dos dispositivos sobre crimes de guerra a condutas praticadas em conflitos armados de caráter não internacional, exclui o art. 50 por ser um crime típico de conflito internacional, mas não faz o mesmo com o art. 60, que é um crime de guerra por transferência de população civil por potência ocupante. Faz-se necessário o oferecimento de emenda para corrigir essa omissão.



Sobre a competência da justiça militar, há um equívoco ao dispor que todos os crimes seriam por ela julgados nesta instância, independentemente da qualidade do agente. A justiça militar deve julgar crimes de guerra cometidos por militares ou combatentes. Quanto aos demais crimes, eles não estão conexos ao conflito armado e são dirigidos contra civis em atos não tipicamente militares. Nesse sentido, deve ser modificado o art. 129, mediante emenda.

Como já mencionado, o texto da presente proposição é idêntico ao do PL nº 4.038, de 2008, de autoria do Poder Executivo, que tramita na Câmara dos Deputados. Desse modo, a despeito de a matéria, após exame da CRE, vir a ser submetida à apreciação da CCJ, entendemos cabível, desde já, chamar atenção para dispositivos que, ao atribuírem competências a órgãos que integram a administração pública federal, podem ferir iniciativa e competência privativas do Presidente da República, na forma prevista na alínea *e* do inciso II do § 1º do art. 61, combinado com o art. 84, inciso VI, todos da CF.

Verificamos esses possíveis vícios nos dispositivos do Título VII, que versa sobre a cooperação com o TPI. Apresentamos, pois, emendas para modificar o texto.

A aprovação desta matéria por este Colegiado poderá ocorrer em momento simbólico. A guerra entre Rússia e Ucrânia, com inúmeras transgressões a normas internacionais, não nos deixa dúvida de que a paz mundial pode, a qualquer momento, ser abalada e que o Direito Internacional precisa se fortalecer e trazer respostas para esses desafios. Paralelamente, ainda não superamos completamente a tragédia da covid-19 que, potencializada pelas ações e omissões criminosas de agentes públicos e privados, provocou, no Brasil, centenas de milhares de mortes evitáveis, além de milhões de enfermos e sequelados. A CPI da Pandemia expôs a ocorrência de crimes contra a humanidade, mas evidenciou que, sem tipificações como as trazidas pela proposição ora examinada, persiste uma grave lacuna no direito brasileiro.



III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao art. 81 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 81.** Constituem também crimes de guerra, sujeitos às mesmas penas, as condutas previstas no Capítulo II deste Título, quando praticadas em conflitos armados de caráter não internacional, salvo aquelas descritas nos arts. 50 e 60.”

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao art. 100 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“Procedimento dos pedidos de cooperação

Art. 100. A requisição de cooperação do Tribunal Penal Internacional será recebida pela via diplomática e encaminhada à autoridade competente para dar início ao procedimento, nos termos do regulamento.”

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao parágrafo único do art. 101 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 101.**

Parágrafo único. O Procurador-Geral da República informará, no prazo de cinco dias, aos órgãos competentes do Poder Executivo sobre a requisição recebida e a medida determinada.”



EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 102 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 102.** Durante o procedimento de prestação de cooperação será preservado o sigilo na sua execução, quando necessário, bem como garantida a segurança e a integridade física e psicológica do investigado, da vítima, da possível testemunha e de seus familiares.

.....”

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao art. 104 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 104.** Se a cooperação consistir na apresentação de documento, informação ou divulgação de prova que afete o interesse da segurança nacional, a autoridade competente coordenará a consulta com o Tribunal Penal Internacional, nos termos do art. 72 do Estatuto de Roma, a fim de estabelecer condições para o cumprimento da medida.

Parágrafo único. Em caso de absoluta impossibilidade de cumpri-la, a autoridade competente comunicará ao Tribunal, sem demora, o motivo da recusa.”

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 105 do PL nº 3.817, de 2021:

“**Art. 105.** A autoridade competente, pela via diplomática, consultará o Tribunal Penal Internacional quando houver dificuldade na execução de requisição de cooperação, tais como:

.....”



EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 109 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 109.** Havendo concorrência entre a requisição de entrega e um ou mais pedidos de extradição sobre a mesma pessoa e os mesmos fatos, a autoridade competente, pela via diplomática, comunicará o fato ao Tribunal Penal Internacional e aos Estados requerentes.

.....”

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* e ao § 2º do art. 114 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 114.** Se a defesa versar sobre coisa julgada, o Supremo Tribunal Federal suspenderá o procedimento e, encaminhando a documentação pertinente, determinará à autoridade competente que consulte o Tribunal Penal Internacional sobre a existência ou pendência de decisão de admissão do caso, nos termos do art. 89 (2) do Estatuto de Roma.

.....

§ 2º Na pendência de decisão sobre a admissibilidade do caso, o Supremo Tribunal Federal suspenderá o processo pelo prazo previsto no art. 109, findo o qual deliberará sobre a continuidade da prisão preventiva e restituirá os autos à autoridade competente, que poderá reapresentá-lo quando o Tribunal Penal Internacional houver se manifestado.”

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 121 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 121.** No caso da medida prevista na alínea “f” do art. 99, a transferência provisória de pessoa presa dependerá de seu



consentimento, colhido na presença do juiz responsável pela custódia, e será executada pela autoridade brasileira competente, em coordenação com o Secretário do Tribunal Penal Internacional, observando-se o disposto no art. 93 (7) do Estatuto de Roma e a Regra 192 do Regulamento Processual.

.....”

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 122 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 122.** Recebida a requisição de notificação para comparecimento voluntário de qualquer pessoa ao Tribunal Penal Internacional, a autoridade competente procederá à diligência necessária para notificá-la.

.....”

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* e § 2º do art. 123 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 123.** O Procurador do Tribunal Penal Internacional, nas hipóteses previstas nos arts. 54 (2) e (3) 57(3)(d) do Estatuto de Roma, poderá realizar diligência diretamente no território nacional, mediante prévia comunicação à autoridade brasileira competente, que a transmitirá ao Procurador Geral da República no prazo de cinco dias.

.....

§ 2º Havendo riscos à ordem pública, notadamente no tocante à segurança de pessoa envolvida na diligência, a autoridade competente ou o Procurador-Geral da República consultará previamente o Procurador do Tribunal Penal Internacional, a fim de que a diligência seja cumprida sem riscos.”



EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao § 3º do art. 126 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 126.**.....

.....

§ 3º A autoridade brasileira competente encaminhará requerimento do condenado, ou de seu advogado, ao Tribunal Penal Internacional.”

EMENDA Nº - CRE

Dê-se a seguinte redação ao art. 129 do Projeto de Lei nº 3.817, de 2021:

“**Art. 129.** É acrescido o seguinte artigo ao Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar):

‘**Art. 10-A.** São também crimes militares, sujeitos à lei brasileira, ainda que cometidos fora do território nacional, os crimes de guerra, quando praticados por militar ou combatente, nacional, estrangeiro ou apátrida, nas situações descritas no inciso II do art. 9º.

Parágrafo único. Nos crimes praticados no estrangeiro, por agente não brasileiro, a aplicação da lei penal militar brasileira dependerá do concurso das seguintes condições:

- a) entrar o agente no território nacional ou ter havido representação do Advogado-Geral da União;
- b) não estar sendo o agente processado no estrangeiro ou não ter aí sido condenado;
- c) não ter sido concedida a extradição, nem requisitada a entrega ao Tribunal Penal Internacional.”

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator