


# O CRIME DE AGRESSÃO E O FUTURO DA JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL

## THE CRIME OF AGRESSION AND THE FUTURE OF INTERNATIONAL CRIMINAL JUSTICE

Marcos Zilli<sup>1</sup>  

Universidade de São Paulo, USP, Brasil   
marcoszilli@usp.br

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17281425>

**Resumo:** O crime de agressão, que supõe o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, embora tivesse sido previsto dentro do rol de crimes internacionais pelo Estatuto de Roma, somente teve os seus elementos constitutivos definidos por ocasião dos trabalhos de revisão daquele tratado em 2010, em Kampala, Uganda. A ativação da jurisdição do Tribunal Penal Internacional, por sua vez, somente foi alcançada em 2018. A competência daquele tribunal, contudo, é limitada. Exige-se que tanto o Estado agressor quanto o Estado agredido sejam parte do sistema da justiça penal internacional. A regra, por ser demais restritiva, tem se mostrado ineficiente no enfrentamento dos novos conflitos mundiais. Em 2025, abre-se a oportunidade para revisão do regramento de modo a harmonizar as regras de competência do crime de agressão com os demais crimes internacionais (genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra).

**Palavras-chave:** crime de agressão; Tribunal Penal Internacional; Estatuto de Roma; jurisdição penal internacional.

**Abstract:** The crime of aggression, which involves the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity, or political independence of another State, although it was included in the list of international crimes by the Rome Statute, only had its constituent elements defined during the revision of that treaty in 2010, in Kampala, Uganda. The activation of the jurisdiction of the International Criminal Court, in turn, was only achieved in 2018. The jurisdiction of that court, however, is limited. It is required that both the aggressor State and the attacked State be part of the international criminal justice system. The rule, because it is too restrictive, has proven ineffective in confronting new global conflicts. In 2025, there will be an opportunity to review the rules in order to harmonize the rules of jurisdiction of the crime of aggression with other international crimes (genocide, crimes against humanity, and war crimes).

**Keywords:** crime of aggression; International Criminal Court; Rome Statute; international criminal jurisdiction.

O futuro da Justiça Penal Internacional é um tema por demais desafiador em tempos em que se multiplicam os exemplos diários de desastres humanitários. Em meio à guerra civil no Iêmen, ao conflito entre Israel e Hamas e à guerra da Rússia com a Ucrânia, líderes autocráticos, inflados pelo monopólio do

poder, vocalizam contínuas e repetidas ameaças à segurança global. Guiana e Groenlândia não parecem ser meras bravatas no terreno da geopolítica internacional. Sim, os tempos são de incerteza! A efetividade do sistema internacional de justiça dá mostras de crise.

<sup>1</sup> Professor de Direito Processual na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (<https://ror.org/036rp1748>). Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4732-5913>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5059590355257675>.

Em 1998, a promulgação do Estatuto de Roma foi amplamente celebrada pela comunidade internacional. E, de fato, havia motivos para tanto. Após décadas de avanços e retrocessos, concretizava-se o sonho da humanidade que emergiu das cinzas do pós-guerra: a consolidação da ordem penal internacional, com a implementação de seu marco jurídico e a instituição do correspondente Tribunal (**Organização das Nações Unidas**, ONU, 1998). Um órgão permanente dirigido à responsabilização dos principais criminosos pelos mais graves crimes que afetam a consciência universal: genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra<sup>1</sup>. Um projeto de tamanha importância para o processo civilizatório não poderia ter sido melhor descrito senão pelas palavras do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan: “A causa da ordem penal internacional é a causa de toda a humanidade”.

Vinte e sete anos se passaram. A despeito de significativas ausências, o sistema da justiça penal internacional encontrou forte e ampla adesão — 124 Estados Partes o integram. Há 32 casos, 60 mandados de prisão expedidos, 21 pessoas presas, 11 condenações e 4 absolvições. Exames preliminares e investigações cobrem todos os continentes. Os diversos casos confirmaram o que já se antevia: as grandes vítimas são mulheres e crianças. Sempre foram, aliás, os grupos mais vulneráveis nos desastres humanitários.

Em 2010, novos e significativos passos foram dados em direção à consolidação do sistema. A Conferência de Revisão de Kampala, em Uganda, rompeu com o vácuo normativo deixado pela falta de consenso por ocasião da Conferência de Roma<sup>2</sup>. Com a aprovação de emendas, o crime de agressão, cuja referência já constava do Estatuto de Roma, finalmente ganhou forma e estatura (**ONU**, 1998, art. 8bis), ao mesmo tempo em que se definiu o regime jurídico para o exercício da jurisdição do Tribunal Penal Internacional relativamente àquele crime<sup>3</sup>.

O crime de agressão reúne peculiaridades que o distanciam dos demais crimes internacionais. A punição pelos atos de agressão de um Estado contra outro bebe na fonte inspiradora dos tribunais militares do pós-guerra. À época, o contexto histórico-político elevou a agressão ao patamar de crime supremo<sup>4</sup> e sob o sugestivo rótulo de crime contra a paz<sup>5</sup>. A readequação na nomenclatura desloca o foco do bem jurídico para o elemento constitutivo que se manifesta pela agressão, vale dizer, o uso de força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer outra forma inconsistente com a Carta das Nações Unidas (**ONU**, 1998, art. 8bis(2)).

A caracterização da agressão, contudo, não é questão simples. Muito pelo contrário. Afinal, o uso da força e sua legitimação continuamente inspiram polêmicas em torno da legalidade/ilegalidade da ação. Exemplos não faltam. A invasão do Iraque em 2003 pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, as discussões no Conselho de Segurança da ONU sobre a intervenção em Darfur, a contínua retórica da autodefesa contra Estados que aumentam sua capacidade nuclear, a intervenção na Síria e, mais recentemente, a situação da Faixa de Gaza (**Hoon**, 2018, p. 920).

De qualquer modo, trata-se de crime que somente pode ser cometido pelos líderes do alto escalão na hierarquia do governo e que, dessa forma, detenham o domínio sobre o uso das forças armadas e a decisão sobre a deflagração de um ato de agressão. É o que se convencionou denominar de cláusula de liderança (*leadership clause*) (**Akande; Tzanakopoulos**, 2018). Estão, portanto, excluídos os soldados que, na linha de frente, materializam a agressão. Aliás, o uso injustificado e ilegal da força projeta os soldados como vítimas primárias do crime<sup>6</sup>. Obviamente não estão eles imunes à responsabilização pelos efeitos colaterais. Afinal, o crime de agressão é a porta de entrada para a prática de outros crimes internacionais. Daí a importância de sua punição.

A leitura do art. 8bis do Estatuto de Roma, incluído pelas emendas de Kampala, em conjunto com os Elementos de Crime, revelam as ações constitutivas do crime. Pune-se o planejamento, a preparação, o início ou a execução de um ato de agressão, vale dizer, um ato que, por sua característica, gravidade e escala, representa uma violação manifesta da Carta das Nações Unidas. As condutas puníveis revelam uma linha cronológica de desdobramentos. O planejamento, que envolve a planificação, a organização e o próprio detalhamento, antecede a preparação que supõe o estabelecimento das condições materiais necessárias para a execução do plano. Segue-se o início, que compreende a

deflagração da agressão e, por fim, a execução que compreende todos os atos que materializam o uso da força (**Hajdin**, 2021). Trata-se de tipo penal misto alternativo.

A ativação da jurisdição, contudo, ficou submetida a um regime complexo de requisitos e condições que trazem um claro déficit de efetividade. De início, fixou-se o prazo de um ano, contado da trigésima ratificação ou adesão das emendas de Kampala<sup>7</sup>. Além disso, exigiu-se prévia decisão da Assembleia dos Estados Partes sobre a ativação da jurisdição. A decisão foi tomada em 2017, de modo que, desde 17 de julho de 2018, o Tribunal Penal Internacional pode exercer a sua jurisdição em relação ao crime de agressão.

O crime de agressão reúne peculiaridades que o distanciam dos demais crimes internacionais. A punição pelos atos de agressão de um Estado contra outro bebe na fonte inspiradora dos tribunais militares do pós-guerra.

O atendimento das sobreditas condições não esgota, contudo, a questão. Isso porque o efetivo exercício da jurisdição submete-se a dois distintos regimes. O primeiro provém de resolução do Conselho de Segurança da ONU que, nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, encaminha ao Procurador a denúncia de uma situação que envolva crime de agressão (art. 15ter e art. 13(b) do Estatuto de Roma). Aqui não há maiores restrições. A decisão do Conselho de Segurança é soberana e, portanto, pode alcançar qualquer situação, mesmo aquelas que não envolvam Estado Parte<sup>8</sup>. As contínuas cisões do Conselho de Segurança, contudo, escancaram as imensas dificuldades que cercam essa via de ativação da jurisdição.

A ausência de provocação do Conselho de Segurança não impede a instauração de investigação pelo Procurador, de ofício, ou mesmo após provocação de qualquer Estado Parte (art. 15bis do Estatuto de Roma). Esse regime, contudo, é mais complexo. Isso porque cabe ao Procurador averiguar, inicialmente, a existência de determinação do Conselho de Segurança, reconhecendo a agressão da parte de um Estado. Para tanto, o Procurador pode notificar o Secretário-Geral das Nações Unidas, dando-lhe conta da existência de uma possível situação de agressão. Superados seis meses da notificação, sem qualquer movimentação do Conselho de Segurança, o Procurador poderá instaurar a investigação, desde que obtenha autorização expressa da *Pre-Trial Division* do Tribunal Penal Internacional.

O modelo assim desenhado fixa várias amarras ao efetivo exercício da jurisdição em relação ao crime de agressão. Há, contudo, preocupações com o uso político do poder dos Estados na provocação do Tribunal (McDougall, 2024, p. 545), de modo que, para muitos, a perspectiva de intervenção do Conselho de Segurança estabeleceria um regime mais prudente de controle. A questão está muito distante de qualquer consenso. Afinal, a manifesta incapacidade do Conselho de Segurança em enfrentar as demandas contemporâneas é um claro indicador da prevalência dos interesses políticos sobre os valores da dignidade e da Justiça.

De qualquer modo, mesmo que superados os entraves para a ativação da jurisdição do Tribunal Penal Internacional, a sua competência em relação ao crime de agressão é limitada. Diferentemente do regime jurisdicional aplicável aos crimes de genocídio, contra a humanidade e de guerra (art. 12 do Estatuto de Roma) é necessário que ambos os Estados envolvidos (agressor e agredido) sejam parte do sistema de justiça do Tribunal Penal Internacional (art. 15bis e art. 121(5) do Estatuto de Roma). Não foram outras as razões que impediram a instauração

de investigação por tal crime no caso da invasão russa ao território ucraniano<sup>9</sup>.

A opção por um regime de competência limitada para o crime de agressão contraria os princípios que regem o sistema de justiça penal internacional, fundado na concertação de esforços para superação da impunidade dos mais graves crimes que afetam a comunidade internacional. A agressão é, acima de tudo, um grave atentado à soberania e à integridade dos territórios dos Estados. Afeta a segurança e a paz internacional. É a porta de abertura para outros tantos crimes interacionais. O enfrentamento é, portanto, um valor compartilhado por todos os povos e faz parte do arcabouço do Direito Internacional costumeiro desde a experiência dos tribunais militares do pós-guerra.

A insuficiência do modelo atual desencadeou novo movimento de revisão das provisões adotadas em Kampala, marcada para julho de 2025, de modo a harmonizar as regras de competência do crime de agressão com as dos demais crimes. Assim, bastaria que um dos Estados (agredido ou agressor) integrasse o sistema do Estatuto de Roma para a afirmação da competência do Tribunal Penal Internacional. A proposta guarda coerência. Afinal, o crime de agressão já havia sido referido originalmente pelo Estatuto (art. 5(1)(d)) e, de fato, sempre integrou o rol dos crimes internacionais pelo Direito costumeiro. A definição de seus elementos constitutivos pelas emendas de Kampala não criou figura penal nova na arena do Direito Penal Internacional.

Por muito tempo construiu-se a falsa percepção de que o recurso ao uso da força havia sido superado por um ambiente de prevalência das relações pacíficas e dos diálogos diplomáticos. Os tristes acontecimentos que marcam os tempos contemporâneos revelam o erro de diagnóstico. A atual geração tem um compromisso histórico. É devedora daqueles que, por missão de vida, viabilizaram a construção da ordem penal internacional até os estágios atuais. Ao mesmo tempo é devedora, por antecipação, das gerações futuras a quem devemos a consolidação da ordem penal internacional, o aprimoramento de seus mecanismos e, sobretudo, de sua efetividade. O nosso fracasso é a desesperança das crianças que estão na Ucrânia, na faixa de Gaza e em tantos locais acometidos pelas desgraças do ódio, da intolerância e da violência. É, enfim, o fracasso da própria humanidade.

### Informações adicionais e declarações do autor (integridade científica)

**Declaração de conflito de interesses:** o autor confirma que não há conflito de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo. **Declaração de autoria:** somente o pesquisador que cumpre os requisitos de autoria deste artigo é listado como autor. **Declaração de originalidade:** o autor garantiu que o texto aqui publicado não

foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; ele também atesta que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

### Como citar (ABNT Brasil)

ZILLI, Marcos. O crime de agressão e o futuro da Justiça Penal Internacional. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v. 33, n. 396, p. 27-30, 2025. DOI: 10.5281/

zenodo.17281425. Disponível em: [https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/view/2100](https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/2100). Acesso em: 1 nov. 2025.

## Notas

- <sup>1</sup> O Estatuto de Roma entrou em vigor em 1º de julho de 2002, ao atingir a 60.ª ratificação. O primeiro julgamento, que teve como acusado Thomas Lubanga Dyilo, sobre quem recaíram acusações de recrutamento e alistamento de crianças na República Democrática do Congo (crime de guerra), iniciou-se em 26 de janeiro de 2009. Em 2012, Lubanga Dyilo foi condenado a 14 anos de prisão. Transferido para a República Democrática do Congo, ali cumpriu a pena, até ser solto em 2020.
- <sup>2</sup> O próprio Estatuto de Roma condicionou os processos de revisão à superação do prazo de sete anos contados de sua entrada em vigor em 2002 (arts. 121 e 123). São múltiplos os fatores que dificultaram a obtenção de um consenso em torno da definição do crime de agressão. A bipolaridade marcada pela Guerra Fria e a disputa por zonas de influência direcionaram muitos dos conflitos mundiais. A criminalização por atos de agressão protagonizados por um Estado sempre foi um tema por demais sensível. Nesse sentido, ver Hajdin (2015).
- <sup>3</sup> A ausência de um marco normativo descritivo sobre os elementos do crime de agressão levou, já no ano de 2002, à criação de um grupo de trabalho especial que finalizou o seu informe em 2009. Os trabalhos foram decisivos para a orientação do debate que marcou a Conferência de Kampala. Nesse sentido, ver International Criminal Court (2009).
- <sup>4</sup> Julgamento *Göring and Others*, 1 de outubro de 1946. *American Journal of International Law* (1947) 172, at 186.
- <sup>5</sup> A agressão foi reconhecida pela primeira vez como um crime internacional na Carta do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, bem como na Carta Tribunal do Extremo Oriente. A definição, consagrada nos Princípios de Nuremberg foi amplamente endossada pela Assembleia Geral da ONU, que, em 1974, adotou a Resolução 3.314 sobre a definição de agressão. O objetivo da resolução era o de fornecer um guia ao Conselho de Segurança na definição de um ato de agressão cometido por um Estado.
- <sup>6</sup> Ao lado, obviamente, dos civis. Ver Dannenbaum (2018, p. 863).
- <sup>7</sup> Conforme estabelecido pelo art. 15bis(2) do Estatuto de Roma. Até o presente momento, são 46 ratificações. Ver: Status of Ratification and Implementation of the Kampala Amendments on the Crime of Aggression (2025).
- <sup>8</sup> Foi o que se verificou no caso de Darfur, por crime de genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade, e da Líbia, por crime de guerra e contra a humanidade.
- <sup>9</sup> A Ucrânia, que não era Estado Parte, em duas oportunidades, aceitou a jurisdição do Tribunal Penal Internacional por supostos crimes ocorridos em seu território. A primeira envolveu supostos crimes cometidos em território ucraniano de 21 de novembro de 2013 a 22 de fevereiro de 2014. A segunda estendeu esse período a partir de 20 de fevereiro de 2014. Em 25 de outubro de 2024, a Ucrânia depositou seu instrumento de ratificação do Estatuto de Roma, que entrou oficialmente em vigor em 1º de janeiro de 2025. A Rússia não é Estado Parte do Estatuto de Roma.

## Referências

- AKANDE, Dapo; TZANAKOPOULOS, Antonios. The crime of aggression before the International Criminal Court: Introduction to the Symposium. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 29, n. 3, p. 829-833, 2018. <https://doi.org/10.1093/ejil/chy060>
- ALMEIDA, Pedro. Desafios da Jurisdição Internacional. In: FERREIRA, Ana (org.). *Novos Rumos da Justiça Internacional*. São Paulo: Atlas, 2019. p. 55-78.
- DANNENBAUM, Tom. The criminalization of aggression and soldiers' rights. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 29, n. 3, p. 859-886, 2018. <https://doi.org/10.1093/ejil/chy054>
- HAJDIN, Nikola. *Understanding aggression: legal status and individual criminal responsibility before the 2010 Kampala Conference*. Lund: Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, 2015. Disponível em: <https://rwi.lu.se/app/uploads/2015/10/38-3-215-1-10-20151007-1.pdf>. Acesso em: 6 out. 2025.
- HAJDIN, Nikola. The actus reus of the crime of aggression. *Leiden Journal of International Law*, Cambridge, v. 34, n. 2, p. 489-504, 2021. <https://doi.org/10.1017/S0922156521000042>
- HOON, Marieke de. The Crime of Aggression's Show Trial Catch-22. *European Journal of International Law*, Oxford, v. 29, n. 3, p. 919-937, 2018. <https://doi.org/10.1093/ejil/chy052>
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Report of the Special Working Group on the Crime of Aggression: ICC-ASP/7/20/Add.1*. Hague: International Criminal Court, 2009. Disponível em: [https://crimeofaggression.info/documents/6/2009\\_SGWCA\\_Report.pdf](https://crimeofaggression.info/documents/6/2009_SGWCA_Report.pdf). Acesso em: 31 mar. 2025.
- MCDougall, Carrie. Expanding the ICC's Jurisdiction Over the Crime of Aggression. *Journal of International Criminal Justice*, 2024, 22.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional*. Nova Iorque: ONU, 1998.
- STATUS OF RATIFICATION and Implementation of the Kampala Amendments on the Crime of Aggression. *Global Campaign for the Prevention of Aggression*, 2025. Disponível em: <https://crimeofaggression.info/the-role-of-states/status-of-ratification-and-implementation/>. Acesso em: 31 fev. 2025.

