

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IZABELLA PEREIRA LEMOS

ENTRE CONTESTAÇÃO E ENGAJAMENTO:
a política da África do Sul perante o Tribunal Penal Internacional

Uberlândia
2026

IZABELLA PEREIRA LEMOS

ENTRE CONTESTAÇÃO E ENGAJAMENTO:

a política da África do Sul perante o Tribunal Penal Internacional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini

Uberlândia

2026

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

L557 Lemos, Izabella Pereira, 2000-
2026 ENTRE CONTESTAÇÃO E ENGAJAMENTO [recurso eletrônico] : a
política da África do Sul perante o Tribunal Penal Internacional /
Izabella Pereira Lemos. - 2026.

Orientador: Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Relações Internacionais.

Modo de acesso: Internet.

DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2026.369>

Inclui bibliografia.

1. Relações Internacionais. I. Ramanzini, Isabela Gerbelli Garbin,
1984-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-
graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091

Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP
38400-902

Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Relações Internacional - PPGRi				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 118, PPGRi				
Data:	08 de maio de 2026	Hora de início:	07:00	Hora de encerramento:	9:00
Matrícula do Discente:	12412RIT008				
Nome do Discente:	Izabella Pereira Lemos				
Título do Trabalho:	Entre Contestação e Engajamento: a política da África do Sul perante o Tribunal Penal Internacional				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Sistema Interamericano de Direitos Humanos: o hiato entre compromisso e cumprimento				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Filipe Almeida do Prado Mendonça - UFU; Natanael Gomide Júnior - UNESP e Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini - PPGRi/UFU orientadora da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini - PPGRi/UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhora presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

Aprovada

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos,

conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora. A Banca examinadora solicitou registro que recomendam a publicação do trabalho.



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, Professor(a) do Magistério Superior**, em 08/05/2026, às 08:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Almeida do Prado Mendonça, Professor(a) do Magistério Superior**, em 08/05/2026, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Natanael Gomide Junior, Usuário Externo**, em 08/05/2026, às 12:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7259150** e o código CRC **B3D165F7**.

À minha mãe, Daniela Pereira, e ao meu pai, Lorival Lemos, que sempre estiveram ao meu lado. Essa conquista também é de vocês.

Ao meu irmão mais velho, Iago Lemos, minha inspiração desde a infância.

À caçula da família, a melhor irmã do mundo, Maria Luisa Pereira, que me faz ser um ser humano melhor todos os dias.

Ao companheiro que a vida me deu e eu prontamente agradei, Joan Lucena Candeias.

E, por fim, à Izabella de oito anos de idade, que não imaginava que poderia chegar tão longe. Nós conseguimos.

AGRADECIMENTOS

Quando me formei na graduação optei por escrever meu trabalho de conclusão de curso em formato de artigo científico, e não de monografia. Embora essa decisão tenha me beneficiado em vários aspectos, ela também me limitou e eu não tive a experiência de escrever os devidos agradecimentos a todas as pessoas e instituições que viabilizaram minha formatura. Por isso, querido leitor, se prepare, pois irei utilizar essa oportunidade para expressar minha mais sincera gratidão a todos que participaram dessa jornada tão gratificante de formação acadêmica.

De início, gostaria de agradecer à Universidade Federal de Uberlândia (UFU), ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UFU) e ao Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI-UFU), que me permitiram viver os anos intensos e maravilhosos de toda a minha formação superior, da graduação ao mestrado. É realmente um privilégio viver em uma cidade com uma instituição de ensino tão qualificada e renomada como esta. Além disso, embora um pouco distante, acho importante agradecer também às instituições de ensino que me deram a base para que eu ingressasse e concluísse, com sucesso, minha formação na universidade pública, dentre elas o Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM), onde me formei no Ensino Médio, técnica administrativa, e tive minhas primeiras experiências acadêmicas. O IFTM foi a primeira instituição a realmente me mostrar a potência da educação pública de qualidade e a abrir para mim as portas do mundo. Enquanto existir instituições como o IFTM e a UFU no Brasil, jovens que, assim como eu, vêm de realidades sociais difíceis de vulnerabilidade socioeconômica, terão uma chance de expandir seus horizontes e alcançar conquistas que, neste mundo tão desigual, nem sonhariam à princípio. Por isso, agradeço à educação pública e a todos os profissionais da educação, especialmente aos meus professores durante toda a minha trajetória. Vocês fazem a diferença, minha eterna gratidão e admiração.

Dito isto, antes de tudo e qualquer outra coisa gostaria de agradecer à minha família, em especial à minha mãe, Daniela, que é meu alicerce em todos os aspectos da minha vida. Já passamos por muitos desafios juntas, e superamos e sobrevivemos a todos. Seu apoio incondicional à nossa formação (“nossa” pois não me refiro apenas a mim, mas também aos meus irmãos) fez toda a diferença em nossas vidas. Todos os seus sacrifícios, seus esforços e sua dedicação fizeram com que meus sonhos se tornassem realidade. Essa conquista é tão minha quanto sua, sem você nada disso existiria. Te amo para sempre.

Ao meu pai, Lorival, meus mais sinceros agradecimentos. Todo seu esforço desde a nossa infância para que tivéssemos tudo aquilo que precisávamos para crescer com dignidade e alcançar nossos objetivos foi essencial. Também não poderia deixar de agradecer à Luciana,

que junto do meu pai, com seu suporte e sua presença, fizeram a diferença. Obrigada por tudo, amo vocês!

Quero agradecer também aos meus irmãos por compartilhar a vida comigo, torná-la mais leve e divertida. Dizem que o irmão mais novo sempre se inspira no irmão mais velho, e eu não poderia ter um irmão melhor para isso. Iago, eu sempre te admirei e você foi e é uma referência para mim. Obrigada por me ensinar tanto e por compartilhar as dificuldades da vida. Você foi essencial para que eu chegasse até aqui.

E à Maria Luisa, melhor irmã desse mundo, você traz luz para as nossas vidas. É a razão de todos os meus esforços e ilumina todos os meus dias. Você é uma criança maravilhosa e espero que eu consiga apoiá-la a seguir e conquistar seus sonhos, da mesma forma que você, mesmo tão pequena, e mesmo que não saiba, faz por mim. Essa dissertação também é para e por você.

Agradeço também ao meu namorado, Joan, que está ao meu lado desde o início da graduação e conquistou, junto comigo, o TCC e Dissertação de mestrado. Você sabe e eu te digo todos os dias, mas acho importante deixar registrado, todo seu suporte foi essencial para que eu conseguisse finalizar esse trabalho. Principalmente nos últimos meses, intensos e difíceis, você segurou as pontas e me motivou a continuar e finalizar. Obrigada por compartilhar a vida comigo, na academia e fora dela. Seu apoio foi e é fundamental. Esse agradecimento se estende à sua família, em especial a seus pais, Evelyne e Cezar, meus sogros queridos, e à sua irmã Hannah, que também me motivaram e se preocuparam, desde o início, para que eu concluísse, tanto a graduação quanto o mestrado. Vocês são maravilhosos, obrigada por tudo!

À minha amiga que tem um lugar especial no meu coração, Joana D'Arc, meu mais honesto e sincero obrigada. Eu te admiro muito, tanto academicamente quanto enquanto ser humano e mulher. Obrigada por compartilhar as angústias e ansiedades do mestrado comigo, tornou tudo mais leve e possível. Mas, mais importante do que isso, obrigada por compartilhar seus aprendizados e suas orientações, foram essenciais para a conclusão desse texto. Você é sensacional.

Gostaria de agradecer também à Prof.^a Marrielle Maia, minha professora e orientadora na graduação. Sua atuação durante todos esses anos foi fundamental para a minha permanência na universidade. Foi das minhas primeiras pesquisas com você que nasceu o interesse pelo tema de pesquisa da presente dissertação e eu não poderia deixar de te agradecer. Obrigada por tudo, por todo o suporte durante a graduação. Você com certeza também é parte dessa conquista e espero que tenhamos a oportunidade de trabalhar juntas novamente um dia.

À Prof.^a Isabela Garbin, orientadora deste trabalho, meus mais profundos e sinceros agradecimentos. A forma como você me acolheu e me apoiou para realização e conclusão desta pesquisa foi especial. Você foi essencial para que eu desse continuidade na pesquisa em um momento que eu não acreditava mais ser possível. Sua compreensão e apoio à uma aluna com todos os desafios de quem precisa conciliar o trabalho com os estudos fizeram toda a diferença. É realmente um privilégio te ter como orientadora e poder trabalhar com você. Muito obrigada!

RESUMO

Este estudo analisa a trajetória ambivalente da África do Sul em relação ao Tribunal Penal Internacional (TPI), com foco no movimento que vai do anúncio de denúncia ao Estatuto de Roma em 2016 ao reposicionamento como liderança em defesa do Tribunal em 2024/2025. A problemática central reside nas tensões entre compromissos internacionais, dinâmicas domésticas e posicionamentos estratégicos de política externa frente ao TPI, especialmente no contexto das críticas africanas ao funcionamento do Tribunal e às assimetrias na aplicação da justiça penal internacional. O objetivo geral consiste em investigar os fatores políticos, jurídicos e institucionais, internos e externos, que explicam essa mudança de posicionamento sul-africano, analisando de que forma a interação entre esses elementos condicionou tanto a iniciativa de saída quanto sua posterior revogação e inflexão discursiva. Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa e exploratória, que se mobiliza através do estudo de caso da África do Sul e da análise de literatura especializada, documentos institucionais e reportagens internacionais. Os resultados indicam que a trajetória sul-africana não pode ser explicada por um único fator isolado, mas decorre da interação entre variáveis domésticas, estratégicas e normativas. Conclui-se que a aparente ambivalência, entre contestação e engajamento, constitui, na realidade, uma estratégia de política externa que mobiliza as instituições internacionais multilaterais, em específico, o TPI, simultaneamente como instrumento de crítica às assimetrias do sistema e como recurso para projeção de legitimidade e liderança no cenário internacional.

Palavras-chave: Tribunal Penal Internacional; África do Sul; Instituições Internacionais; Normas Internacionais.

ABSTRACT

This study analyzes the ambivalent trajectory of South Africa in relation to the International Criminal Court (ICC), focusing on the movement from the announcement of withdrawal from the Rome Statute in 2016 to its repositioning as a leading supporter of the Court in 2024/2025. The central problem lies in the tensions between international commitments, domestic dynamics, and strategic foreign policy positioning vis-à-vis the ICC, particularly in the context of African criticisms regarding the Court's functioning and the asymmetries in the application of international criminal justice. The main objective is to investigate the political, legal, and institutional factors, both internal and external, that explain this shift in South Africa's position, analyzing how the interaction among these elements conditioned both the withdrawal initiative and its subsequent revocation and discursive shift. To this end, the study adopts a qualitative and exploratory approach, which is mobilized through the case study of South Africa and the analysis of specialized literature, institutional documents, and international media coverage. The findings indicate that South Africa's trajectory cannot be explained by a single isolated factor, but rather results from the interaction between domestic, strategic, and normative variables. It is concluded that the apparent ambivalence, between contestation and engagement, constitutes, in fact, a foreign policy strategy that mobilizes multilateral international institutions, particularly the ICC, both as a tool to criticize systemic asymmetries and as a resource for projecting legitimacy and leadership in the international arena.

Keywords: International Criminal Court; South Africa; International Institutions; International Norms.

RESUMEN

Este estudio analiza la trayectoria ambivalente de Sudáfrica en relación con la Corte Penal Internacional (CPI), centrándose en el movimiento que va desde el anuncio de la denuncia del Estatuto de Roma en 2016 hasta su reposicionamiento como actor de liderazgo en defensa del Tribunal en 2024/2025. La problemática central reside en las tensiones entre los compromisos internacionales, las dinámicas domésticas y los posicionamientos estratégicos de política exterior frente a la CPI, especialmente en el contexto de las críticas africanas al funcionamiento del Tribunal y a las asimetrías en la aplicación de la justicia penal internacional. El objetivo general consiste en investigar los factores políticos, jurídicos e institucionales, tanto internos como externos, que explican este cambio de posicionamiento sudafricano, analizando de qué manera la interacción entre estos elementos condicionó tanto la iniciativa de salida como su posterior revocación y giro discursivo. Para ello, se adopta un enfoque cualitativo y exploratorio, que se desarrolla a través del estudio de caso de Sudáfrica y el análisis de literatura especializada, documentos institucionales e informes de noticias internacionales. Los resultados indican que la trayectoria sudafricana no puede explicarse por un único factor aislado, sino que resulta de la interacción entre variables domésticas, estratégicas y normativas. Se concluye que la aparente ambivalencia, entre contestación y compromiso, constituye, en realidad, una estrategia de política exterior que moviliza las instituciones internacionales multilaterales, en particular la CPI, tanto como instrumento de crítica a las asimetrías del sistema como recurso para la proyección de legitimidad y liderazgo en el escenario internacional.

Palabras-chave: Corte Penal Internacional; Sudáfrica; Instituciones Internacionales; Normas Internacionales.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ANC – African National Congress

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CPI – Corte Penal Internacional (sigla em espanhol)

CSONU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

ICC – International Criminal Court (sigla em inglês para TPI)

ICJ – International Court of Justice (sigla em inglês para CIJ)

ICJ (Commission) – International Commission of Jurists (Comissão Internacional de Juristas)

ILC – International Law Commission (Comissão de Direito Internacional)

MK – uMkhonto we Sizwe (partido político sul-africano)

ONU – Organização das Nações Unidas

PrepCom – Preparatory Committee (Comitê Preparatório para o TPI)

SADC – Southern African Development Community (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral)

TPI – Tribunal Penal Internacional

UA – União Africana

P-5 – Cinco países com poder de veto e assento permanente no Conselho de Segurança da ONU

SUMÁRIO

Sumário

INTRODUÇÃO.....	16
1. O TPI AO LONGO DO TEMPO: CRIAÇÃO, FUNCIONAMENTO E ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE.....	26
1.2. Os grupos de interesse na criação do TPI e a participação da África do Sul	30
1.3. Estrutura de funcionamento do TPI e sua atuação ao longo do tempo.....	37
2. ENTRE POLÍTICA E JUSTIÇA: UM DEBATE TEÓRICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	43
2.1. Realismo	44
2.2. Liberalismo.....	47
2.3. Construtivismo	49
2.4. Lentes decoloniais	51
2.5. Das abordagens teóricas às implicações analíticas.....	53
3. A ÁFRICA DO SUL: DO SUPORTE À CONTESTAÇÃO AO TPI (2016–2019)....	57
3.1. O caso de Omar Al-Bashir e a denúncia sul-africana ao Estatuto de Roma.....	57
3.2. A repercussão da denúncia e a revisão da Suprema Corte da África do Sul	62
3.3. Uma revisão da bibliografia disponível acerca da primeira inflexão de posicionamento Sul-Africano.....	67
3.4. Contexto político externo/regional (<i>Withdrawal strategy</i>)	72
3.5. Contexto político interno à África do Sul.....	75
3.6. Considerações Finais acerca da primeira inflexão de posicionamento sul-africano	76
4. AMBIVALÊNCIA SUL-AFRICANA NO TPI: DA CONTESTAÇÃO AO REPOSICIONAMENTO COMO LIDERANÇA (2019–2025)	78
4.1. Fim do governo de Jacob Zuma e transição para a liderança de Ramaphosa	78
4.2. O contexto político nacional, regional e internacional na atualidade.....	82

4.2.1. Um governo de coalizão e os desafios para uma estratégia de política externa coesa: o não-alinhamento ativo	84
4.3. Considerações Finais sobre o atual posicionamento sul-africano	92
CONCLUSÃO.....	93
REFERÊNCIAS	97

INTRODUÇÃO

O título desta dissertação faz referência às mudanças de posicionamentos da África do Sul perante o Tribunal Penal Internacional, em especial nos últimos dez anos (2016 – 2025), e evidencia o objetivo central do presente texto: *analisar as variáveis explicativas das diferentes posições frente ao Estatuto de Roma pela África do Sul, bem como a forma pela qual a interação entre fatores jurídicos, institucionais e políticos condicionou tanto a iniciativa de saída do instrumento em 2016, quanto sua posterior revogação e inflexão de posicionamento em direção a um maior engajamento em anos posteriores.*

A trajetória da África do Sul em relação ao TPI tem sido marcada por avanços e tensões, e sua relação com instrumento de justiça foi construída a partir do respaldo à criação de um órgão judicial inovador na política internacional, com competência para julgar indivíduos pelos mais graves crimes contra a humanidade e dotado de estrutura permanente e garantia de independência e imparcialidade. Contudo, a história recente do tribunal tem sido marcada por tensões, em especial com os julgamentos de líderes de diferentes Estados africanos, como Muammar Gaddafi (Líbia), Omar al-Bashir (Sudão) e Uhuru Kenyatta (Quênia), que reforçaram uma percepção de seletividade da justiça internacional e estimularam a União Africana (UA)¹, em âmbito regional, a discutir uma possível retirada coletiva do Estatuto de Roma (Dias, 2020).

Assim, de um lado, o país foi um dos primeiros signatários do Estatuto de Roma em 1998, apresentando-se como defensor dos direitos humanos e da ordem jurídica internacional após o fim do *apartheid*. De outro, desde meados da década de 2010, especialmente após o episódio envolvendo a visita do então presidente sudanês Omar al-Bashir em 2015, a África do Sul passou a expressar descontentamentos crescentes com o funcionamento do TPI. Esse processo culminou na notificação formal de retirada em 2016, posteriormente revertida após questionamentos internos de constitucionalidade (Du Plessis, 2017; Kemp, 2017).

O argumento central sustentado pela África do Sul à época estava ligado à percepção de

¹ A União Africana (UA) é uma organização continental composta por 55 Estados-membros do continente africano, oficialmente criada em 2002 como sucessora da Organização da Unidade Africana (OUA, 1963–1999). Sua origem remonta ao processo de integração e cooperação pan-africana intensificado a partir da Declaração de Sirte (1999), que impulsionou a transição institucional da OUA para a UA. Entre seus principais objetivos estão a promoção da unidade e solidariedade entre os Estados africanos, a defesa da soberania e integridade territorial dos Estados-membros, a aceleração da integração política e socioeconômica do continente, bem como a promoção da paz, segurança, democracia, direitos humanos e desenvolvimento sustentável. A organização é composta por órgãos decisórios como a Assembleia da União, o Conselho Executivo, o Comitê de Representantes Permanentes, o Conselho de Paz e Segurança e a Comissão da União Africana, além de instituições jurídicas, econômicas e consultivas que apoiam sua atuação em áreas como governança, integração regional e desenvolvimento. (AFRICAN UNION, 2026).

que o TPI operava de forma seletiva, reforçando desigualdades históricas entre o Norte e o Sul globais. Críticos apontavam que, embora o Estatuto de Roma previsse jurisdição universal sobre crimes internacionais graves, na prática a quase totalidade dos processos até então instaurados se concentrava em países africanos (Maklanron, 2016; Ankomah, 2015). Esse cenário alimentou a percepção de que a África era alvo preferencial do TPI, enquanto potências ocidentais ou seus aliados permaneciam imunes a responsabilizações.

Esse argumento conecta-se ao conceito de “padrões duplos”¹ (Lewis, 2025) na aplicação do direito internacional. Para muitos Estados africanos, incluindo a África do Sul, potências ocidentais defendem a importância do TPI e da responsabilização criminal internacional apenas quando isso atende a seus interesses políticos. Em contrapartida, quando a atuação do TPI ameaça líderes ou militares de países poderosos, surgem fortes pressões políticas e econômicas contra o Tribunal. O caso do Afeganistão em 2020 é emblemático, uma vez que os Estados Unidos chegaram a impor sanções a membros da Procuradoria do TPI que investigavam crimes de guerra cometidos por soldados norte-americanos (Folha de São Paulo, 2020). A seletividade tornou-se, portanto, um dos principais fatores de desgaste da legitimidade do Tribunal.

A tentativa de denúncia do Estatuto de Roma pela África do Sul, em 2016, abriu um campo fértil de investigação sobre os limites da justiça penal internacional diante de dilemas de política doméstica e regional. O episódio coloca em evidência a tensão entre a identidade internacional construída pelo país no pós-*apartheid*, ancorada na defesa dos direitos humanos e na participação em regimes multilaterais, e a busca por margem de manobra diplomática no continente africano, onde a União Africana tem criticado fortemente a seletividade do Tribunal Penal Internacional (TPI).

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a controvérsia expôs a complexa relação entre compromissos internacionais e ordem interna. A notificação de retirada do Estatuto de Roma pelo Executivo foi posteriormente considerada inconstitucional pelo Poder Judiciário, por não ter passado pelo crivo do Parlamento (Human Rights Law Centre, 2017). Esse conflito institucional evidencia como o desenho jurídico sul-africano limita a autonomia do governo em matéria de política externa, ao mesmo tempo em que reforça a ideia de que o engajamento internacional deve ser compatível com mecanismos domésticos de *accountability*.

Sob a ótica político-estratégica, a iniciativa de retirada também pode ser compreendida como resposta à pressão regional e ao discurso consolidado de que o TPI concentra sua atuação de forma desproporcional em líderes africanos. O caso paradigmático da visita de Omar al-Bashir a Joanesburgo, em 2015, quando o governo se recusou a cumprir a ordem de

prisão internacional emitida pelo TPI, tornou-se catalisador do debate sobre soberania, imunidades diplomáticas e seletividade da justiça internacional (Omorogbe, 2019).

Nesse sentido, embora a decisão de retirada tenha sido revertida judicialmente no âmbito doméstico pela Suprema Corte da África do Sul, a relação com o Tribunal de Haia permaneceu ambígua após 2016. Contudo, em 2024/2025 é possível observar uma inflexão: a África do Sul não apenas reafirmou sua adesão, como assumiu papel de liderança na defesa do TPI e adotou uma postura de valoração da justiça internacional, acionando outros órgãos componentes do regime internacional de justiça, que não estão diretamente relacionados ao TPI, mas que representam uma virada no posicionamento do país no que tange o multilarealismo global em matéria de justiça internacional, como a denúncia à Corte Internacional de Justiça contra Israel e a cofundação do Grupo de Haia, criado para apoiar instituições de justiça internacional (International Court of Justice, 2025; The Hague Group, 2025).

Dessa forma, a mudança de posicionamento da África do Sul em 2024/2025, ao reafirmar sua permanência no TPI e ao mesmo tempo denunciar tais “padrões duplos”², não deve ser interpretada como contradição, mas como uma reformulação estratégica. Ao invés de simplesmente abandonar o Tribunal, em um movimento que poderia fragilizar sua legitimidade no cenário internacional, a África do Sul opta por se manter como ator central no debate, transformando a crítica em instrumento de liderança regional e de contestação à ordem internacional vigente.

A pergunta de pesquisa que emerge dessa problemática, portanto, pode ser formulado nos seguintes termos: *quais variáveis explicativas ajudam a compreender a tentativa de denúncia do Estatuto de Roma pela África do Sul, e de que modo a interação entre fatores jurídicos, institucionais e políticos condicionou tanto a iniciativa de saída quanto sua posterior revogação e inflexão de posicionamento?* Esse questionamento permite não apenas analisar o caso específico, mas também refletir, mesmo que de maneira embrionária, sobre os desafios mais amplos da legitimidade do TPI e sobre o papel de países do Sul Global na definição dos rumos da justiça penal internacional.

² “Padrões Duplos” ou “*Double Standards*” pode ser definido no contexto da Justiça Internacional como

uma alegação que envolve tratamento desigual ou inconsistente de atores, ações ou circunstâncias em situações semelhantes — seja no desenvolvimento, interpretação, implementação, justificativa ou aplicação de normas jurídicas internacionais ou mandatos institucionais — quando se alega que tal tratamento carece de fundamento em princípios e mina o compromisso com a igualdade, a imparcialidade, a coerência ou a universalidade (Lewis, 2025, p. 4, tradução nossa).

A literatura existente sobre o assunto ainda é incipiente e fragmentada. Grande parte das publicações encontradas está concentrada em artigos de jornais e revistas não acadêmicas, os quais se limitam, em geral, a noticiar posicionamentos e declarações de autoridades sobre o tema. Embora não configurem estudos com fins analíticos próprios, tais fontes são valiosas por oferecerem acesso direto aos discursos oficiais e aos posicionamentos adotados, funcionando, assim, como insumos que complementam a pesquisa.

Além disso, é possível encontrar trabalhos que analisam alguns assuntos específicos sobre as inflexões de posicionamentos sul-africanos, à exemplo do artigo de Nwafor (2025) que reflete sobre o Segundo Fórum de Paz do TPI na África, realizado em abril de 2025 na Cidade do Cabo, e discute como a África do Sul tem liderado esforços para fortalecer o apoio ao TPI no continente africano, mas não correlaciona com a mudança de posicionamento anterior (tentativa de retirada do tribunal), nem se propõe a fazer um estudo amplo que avalie essa evolução da política sul-africana para o TPI.

Dessa forma, muito embora os trabalhos científicos que existem sobre o tema sejam muito ricos em conteúdo, e inclusive contribuem para esta pesquisa, eles deixam uma lacuna que o presente trabalho busca suprir quando se propõe a analisar as razões para as mudanças de posicionamento da África do Sul no período recente da histórica (2016-2025) frente ao TPI.

Assim, este estudo se justifica por três dimensões principais de relevância:

- (i) *Relevância empírica*: a África do Sul é o único país que, após tentar se retirar do TPI, voltou a adotar uma posição de liderança em sua defesa, constituindo um caso paradigmático para compreender as tensões entre soberania, multilateralismo e justiça internacional. Isso torna a experiência sul-africana singular e estratégica para avaliar como países do Sul Global constroem posições frente a regimes internacionais.
- (ii) *Relevância teórica*: o caso permite analisar como Estados do Sul Global utilizam sua adesão (ou contestação) a regimes internacionais como instrumento de política externa e de construção de legitimidade no sistema internacional. A experiência sul-africana se insere em debates contemporâneos da literatura sobre contestação normativa, governança global e a emergência de vozes alternativas à ordem liberal internacional.
- (iii) *Relevância prática*: compreender os fatores que moldam a posição sul-africana contribui para avaliar a sustentabilidade do TPI como instituição e seus efeitos sobre a governança global da justiça penal. Ao observar os dilemas enfrentados por um ator-chave como a África do Sul, é possível antecipar desafios

semelhantes que podem ser enfrentados por outros Estados, especialmente no contexto de crescente polarização internacional e de questionamentos à seletividade da justiça internacional.

A justificativa para este estudo, portanto, reside na importância de compreender como essa reconfiguração reflete tanto as tensões históricas entre a África e o TPI quanto os novos papéis que a África do Sul busca desempenhar no sistema internacional contemporâneo. Investigar os motivos que levaram o país a abandonar a ideia de retirada e a se reposicionar como crítico interno do Tribunal é fundamental para analisar a resiliência do TPI, os desafios de sua legitimidade e a emergência de narrativas de contestação vindas do Sul Global.

Mais do que uma disputa jurídica, trata-se de uma questão política e simbólica: a África do Sul utiliza sua relação com o TPI como plataforma para denunciar desigualdades estruturais do sistema internacional, ao mesmo tempo em que reforça sua identidade como mediador global. Essa escolha evidencia um movimento de apropriação crítica do direito internacional, que não é mais simplesmente aceito, mas reinterpretado a partir de realidades e interesses.

Dessa forma, dado a problemática e pergunta de pesquisa do presente trabalho, o objetivo geral previamente apresentado se desdobra em três objetivos específicos: *a) Recaptular como se deu o processo de criação do Tribunal Penal Internacional e qual foi o papel desempenhado pela África do Sul nesse percurso histórico, através de estudo de caso histórico-documental, com base em tratados fundacionais (Estatuto de Roma), registros de negociações diplomáticas e literatura especializada; b) Entender quais fatores internos (jurídicos, políticos e institucionais) e externos (regionais e diplomáticos) que podem ter motivado e/ou respaldado a tentativa de retirada da África do Sul do TPI em 2016, realizado por meio da análise de documentos oficiais e de discursos registrados em jornais/revistas, a fim explorar o papel do Executivo e da sociedade civil no processo, bem como situar a África do Sul no contexto mais amplo de contestação africana ao TPI; c) Estudar quais motivações explicam a guinada sul-africana em 2024/2025 em direção a uma defesa ativa do TPI, a partir das contribuições de declarações oficiais, de documentos de política externa e de pronunciamentos diplomáticos, assim como da análise das conjunturas internas e externas capazes de localizar a mudança de posição.*

Levando tudo isso em consideração, a presente pesquisa parte de uma abordagem teórica plural a fim de construir um arcabouço suficientemente multifacetado, capaz de captar a complexidade do objeto analisado e de dialogar com diferentes tradições das Relações Internacionais. Nesse sentido, a pesquisa mobiliza contribuições do realismo, do institucionalismo liberal, do construtivismo e das abordagens decoloniais, articuladas a partir

de um debate transversal sobre legitimidade e contestação institucional.

A incorporação dessas diferentes lentes justifica-se pela própria natureza do objeto empírico. O realismo fornece instrumentos analíticos fundamentais para compreender os constrangimentos estruturais do sistema internacional, especialmente no que se refere às assimetrias de poder que limitam a atuação de instituições como o Tribunal Penal Internacional. Já o institucionalismo liberal permite explorar os incentivos à cooperação e o papel das instituições na construção de expectativas, reputação e engajamento de longo prazo por parte dos Estados.

Por sua vez, o construtivismo amplia o escopo analítico ao incorporar dimensões ideacionais, destacando o papel das normas, identidades e discursos na definição dos interesses estatais e na construção da legitimidade internacional. Essa perspectiva é particularmente relevante para compreender a ambivalência sul-africana, evidenciando que a relação com o TPI não se reduz a cálculos estratégicos, mas envolve disputas normativas e simbólicas.

Complementarmente, as abordagens decoloniais introduzem uma crítica essencial às hierarquias históricas e estruturais do sistema internacional, problematizando a pretensão de universalidade do direito internacional e permitindo compreender a contestação ao TPI como parte de uma disputa mais ampla por reconhecimento e justiça no Sul Global.

A articulação dessas perspectivas converge para uma premissa central da pesquisa: a de que instituições internacionais como o TPI devem ser compreendidas simultaneamente como arenas de cooperação, instrumentos de poder e espaços de disputa normativa. Nesse sentido, a legitimidade emerge como elemento-chave para explicar tanto a adesão quanto a contestação institucional, enquanto a política externa é concebida como resultado da interação entre fatores sistêmicos, institucionais, normativos e domésticos.

Assim, a adoção de um arcabouço teórico plural não constitui apenas uma escolha metodológica, mas uma necessidade analítica, permitindo captar as múltiplas dimensões que condicionam o posicionamento da África do Sul e, mais amplamente, iluminar as interações entre política e justiça na ordem internacional contemporânea.

Esse enquadramento teórico orienta diretamente as escolhas metodológicas da pesquisa, na medida em que a adoção de uma abordagem plural exige instrumentos capazes de captar diferentes dimensões, materiais, institucionais, normativas e discursivas, do fenômeno analisado. Assim, opta-se por uma abordagem qualitativa e exploratória, adequada à investigação de dinâmicas complexas e ainda pouco sistematizadas na literatura, permitindo identificar relações, padrões e inflexões ao longo do tempo (Stebbins, 2001; Klotz; Prakash,

2008).

Conforme apontado por Stebbins (2001), a pesquisa exploratória é flexível, aberta e criativa, devido à sua natureza investigativa que busca desvendar conexões e novas percepções sobre determinados tópicos. Pesquisas exploratórias são frequentemente utilizadas como um meio de levantar e definir perguntas e hipóteses em áreas temáticas complexas e ainda pouco exploradas. Esta característica justifica, portanto, a ausência de uma hipótese previamente estabelecida no início desta pesquisa.

Dessa forma, a abordagem exploratória nos dá abertura para identificar novas relações e problemáticas ao longo da pesquisa. Isso se mostra adequado e especialmente útil na busca pela compreensão, dentre outras coisas, das mudanças no posicionamento político da África do Sul frente ao TPI, um fenômeno complexo e ainda pouco analisado no contexto das Relações Internacionais. A metodologia exploratória permite investigar conexões não evidentes, como possíveis vinculações entre as críticas ao TPI pelos diferentes grupos de interesse e relações de poder entre os atores envolvidos no período e contexto estudado.

Já o caráter qualitativo da pesquisa se deve à necessidade de analisar nuances das Relações Internacionais e explorar percepções, motivações e implicações das ações e discursos dos atores envolvidos. De acordo com Klotz e Prakash (2008), métodos qualitativos nos permitem explorar as interações entre atores, instituições e normas no Sistema Internacional. Nas suas palavras, “os métodos qualitativos permitem aos pesquisadores descobrir como os significados são construídos, contestados e transformados nas relações internacionais, enfatizando o papel das normas, identidades e discursos na formação da política global.” (Klotz, Prakash, 2008, p.3, tradução nossa).

Dessa forma, ferramentas de pesquisa qualitativas ajudam a explorar a maneira como instituições e demais atores moldam as normas e discursos internacionais, o que é essencial para o entendimento da construção do TPI enquanto um instrumento de justiça independente e supostamente imparcial, e seu atual posicionamento e legitimidade no sistema internacional, diante das críticas e mudanças de posicionamentos e discursos de diferentes grupos de interesse. Além disso, a abordagem exploratória e qualitativa nos permite combinar diferentes métodos para o desenvolvimento da pesquisa. Por isso, atrelado à esta abordagem é utilizado o método de estudo de caso, no qual Van Evera (1997) como ferramenta essencial para analisar fenômenos complexos e delimitados no espaço e tempo, possibilitando, dentre outras funcionalidades, investigações profundas de um fenômeno único e casos particulares importantes.

Na presente pesquisa é estudado o caso específico da relação entre a África do Sul e o

Tribunal Penal Internacional, buscando compreender e refletir a respeito das mudanças de posicionamento político de um país central no debate sobre a imparcialidade e legitimidade do TPI, principalmente quando atrelado à outras inflexões de Estados com características parecidas da mesma região, e posicionamentos controversos de países do norte global. Essa metodologia irá permitir a identificação de fatores explicativos que auxiliarão na compreensão do caso e na determinação de possíveis padrões de comportamento de outros atores.

Nesse sentido, tendo em vista cumprir o primeiro objetivo específico deste trabalho, é realizado um estudo sobre o histórico de criação do Tribunal Penal Internacional e a atuação de grupos de interesse, para o qual se utiliza de uma revisão bibliográfica, assim como de pesquisa em fontes primárias focadas no processo de negociação do Estatuto de Roma e seus antecedentes. Isso é feito considerando informações provenientes de sites governamentais e de organizações internacionais e não-governamentais, a exemplo de relatórios dos Comitês criados para negociação e construção do Estatuto de Roma, a saber o *Comitê Ad Hoc* para o Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional; o Comitê Preparatório para o Estabelecimento do TPI e a Conferência de Plenipotenciários para o Estabelecimento do TPI, assim como *Press Releases* e coberturas das reuniões disponíveis gratuitamente no site da ONU.

Em seguida, previamente ao estudo de caso específico da África do Sul, é realizada uma revisão bibliográfica do campo teórico das Relações Internacionais, considerando, em especial, autores como Robert Keohane (1984), Waltz (1979), Quijano (2000); Mignolo (2011); Martti Koskeniemi (2011; 2012) e Kathryn Sikkink (1998), dentre outros, e suas principais obras sobre a temática.

Por fim, a análise de documentos e pronunciamentos oficiais se torna essencial para o desenvolvimento do estudo de caso, para identificar e estudar os posicionamentos e inflexões políticas dos principais atores envolvidos na temática. Para tanto, o trabalho contará com pesquisas em sites governamentais e de organizações não-governamentais, bem como em bases de dados acadêmicos e portais de imprensa, com uso de reportagens de veículos internacionais (*The Guardian*, *Al Jazeera*, etc.) como material complementar para captar percepções externas, a fim de identificar como se construiu o posicionamento sul-africano para o TPI ao longo dos anos e como esse posicionamento se relaciona com os demais atores do sistema.

A partir desse enquadramento teórico-metodológico, que articula diferentes lentes analíticas a estratégias qualitativas de investigação, a dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução e das conclusões, organizados de forma a articular progressivamente os fundamentos históricos, teóricos e empíricos necessários à compreensão

do objeto de pesquisa.

O primeiro capítulo, intitulado “*O TPI ao longo do tempo: criação, funcionamento e atuação de grupos de interesse*”, dedica-se à reconstrução do processo de formação do Tribunal Penal Internacional, desde seus antecedentes históricos até a adoção do Estatuto de Roma. Nesse percurso, são analisadas as negociações internacionais que moldaram a instituição, com especial atenção aos diferentes grupos de interesse que atuaram nesse processo, como as grandes potências e o chamado *Like-Minded Group*, do qual a África do Sul fez parte. Além disso, o capítulo apresenta os principais elementos institucionais do TPI, incluindo sua jurisdição, estrutura organizacional e mecanismos de atuação, oferecendo a base empírica necessária para a análise subsequente.

O segundo capítulo, “*Entre política e justiça: um debate teórico nas Relações Internacionais*”, estabelece o arcabouço teórico da pesquisa. Nele, são mobilizadas diferentes tradições teóricas, realismo, institucionalismo liberal, construtivismo e abordagens decoloniais, com o objetivo de explorar suas contribuições e limitações para a compreensão das instituições internacionais e, em particular, do TPI. O capítulo também introduz o debate sobre legitimidade e contestação institucional, articulando essas perspectivas para sustentar a análise proposta e evidenciar a interdependência entre política e justiça no sistema internacional.

O terceiro capítulo, “*A África do Sul: do suporte à contestação ao TPI (2016–2019)*”, inaugura a análise empírica ao examinar o primeiro momento de inflexão na relação entre a África do Sul e o Tribunal. São abordados o episódio da não prisão de Omar al-Bashir, a tentativa de denúncia do Estatuto de Roma e suas repercussões no plano doméstico e internacional, bem como o contexto político interno do país durante o governo Jacob Zuma e as dinâmicas regionais no âmbito da União Africana. O capítulo busca compreender os fatores que levaram à adoção de uma postura contestatória, evidenciando a interação entre elementos jurídicos, políticos e estratégicos.

O quarto capítulo, “*Ambivalência sul-africana no TPI: da contestação ao reposicionamento como liderança (2019–2025)*”, analisa o segundo momento de inflexão, caracterizado pela reconfiguração do posicionamento sul-africano. A partir do contexto político doméstico pós-Zuma e das transformações no ambiente internacional, o capítulo examina a transição de uma postura predominantemente contestatória para uma estratégia de engajamento crítico e reformista. São discutidas iniciativas recentes da política externa sul-africana, incluindo sua atuação em fóruns internacionais e a mobilização do direito

internacional como instrumento de projeção política, evidenciando a construção de um possível papel de liderança no Sul Global.

Por fim, a conclusão retoma os principais argumentos desenvolvidos ao longo da dissertação, articulando os achados empíricos às premissas teóricas apresentadas. Busca-se, assim, responder à questão de pesquisa ao demonstrar que a trajetória da África do Sul em relação ao TPI não pode ser explicada por um único fator isolado, mas resulta da interação entre dimensões políticas, estratégicas, institucionais e normativas, em ambas as conjunturas internas e externas. Conclui-se que a aparente ambivalência sul-africana, entre contestação e engajamento, constitui, na realidade, uma estratégia de política externa que mobiliza o direito internacional e as instituições multilaterais como um todo, simultaneamente como instrumento de crítica às assimetrias do sistema e como recurso para projeção de legitimidade e liderança no cenário internacional.

1. O TPI AO LONGO DO TEMPO: CRIAÇÃO, FUNCIONAMENTO E ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE

O estabelecimento do Tribunal Penal Internacional representa um dos marcos mais significativos do desenvolvimento contemporâneo do Direito Internacional Penal e da institucionalização de mecanismos permanentes de responsabilização por crimes de maior gravidade para a comunidade internacional. Resultado de um longo processo histórico e diplomático, o Tribunal emerge em um contexto de fortalecimento da agenda internacional de direitos humanos no pós-Guerra Fria e de crescente mobilização em torno da necessidade de combater a impunidade por crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e, posteriormente, crime de agressão.

Nesse processo, a criação e consolidação do TPI não podem ser compreendidas apenas como fruto de consensos jurídicos universais, mas também como resultado da atuação estratégica de diferentes grupos de interesse, Estados, organizações internacionais, organizações não governamentais e coalizões transnacionais, que disputaram, ao longo do tempo, os limites de sua jurisdição, funcionamento e legitimidade política. Assim, este capítulo busca analisar a trajetória histórica do Tribunal, abordando o processo de elaboração do Estatuto de Roma, sua estrutura institucional e dinâmica de funcionamento, bem como a influência exercida por distintos atores nas negociações e no desenvolvimento de sua atuação internacional.

1.1. Genealogia do Estatuto de Roma

Em um cenário de Guerra Fria, a agenda do Conselho de Segurança se encontrava centrada, principalmente, em evitar um desastre nuclear, levando em conta as capacidades militares dos dois principais países em disputa. Até então, noções de Segurança Internacional não se misturavam com noções de Direitos Humanos, realidade essa que muda a partir dos anos 1990. Com a dissolução da União Soviética, o Conselho de Segurança passou a advogar questões de Direitos Humanos e conflitos internacionalizados, e os anos 1990 foram marcados por grandes questões humanitárias e intervenções internacionais, sendo essas problemáticas, então, consideradas como ameaças à paz e à segurança global (Machado, 2018).

A ideia de instituir um Tribunal Penal Internacional de caráter permanente, dotado de competência para julgar crimes contra a humanidade, graves violações aos direitos humanos e crimes contra a paz, entretanto, remonta ainda ao período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Em maio de 1947, o representante francês junto ao Comitê das Nações Unidas

para o Desenvolvimento Progressivo do Direito Internacional e sua Codificação, que também atuara como juiz no Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, apresentou uma proposta para a criação de um tribunal com as atribuições que hoje conhecemos (Anistia Internacional, 1997).

Apesar disso, a Assembleia Geral das Nações Unidas não deu continuidade à iniciativa naquele ano, e, apenas em dezembro de 1948, na mesma data em que foi aprovada a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, a Assembleia Geral solicitou à Comissão de Direito Internacional (*International Law Commission*) que examinasse a viabilidade de estabelecer uma corte penal internacional permanente. A Comissão desenvolveu estudos sobre o tema entre 1949 e 1950, concluindo que a criação de um tribunal nesses moldes era não apenas possível, mas também recomendável e desejável (Anistia Internacional, 1997).

Nesse contexto, a Assembleia Geral instituiu dois Comitês sobre Jurisdição Penal Internacional, os quais apresentaram relatórios acompanhados de projetos de estatuto para uma corte com características semelhantes às do atual TPI, em 1951 e 1953. Esses esforços contribuíram para que a Comissão de Direito Internacional adotasse, em 1954, o projeto intitulado *Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind*. Ainda assim, diante da inexistência de consenso acerca da definição do crime de agressão e da ausência de um código internacional de crimes, a Assembleia Geral decidiu interromper novas tentativas de criação de um tribunal penal internacional permanente (Anistia Internacional, 1997).

Embora a definição do crime de agressão tenha sido finalmente acordada em 1974³ e a Comissão de Direito Internacional tenha desenvolvido, entre 1982 e 1991, trabalhos substanciais voltados à elaboração de um código de crimes sob jurisdição internacional, somente em dezembro de 1989 houve um novo impulso sobre o tema. Esse avanço ocorreu após Trinidad e Tobago assumir um papel de liderança, com o apoio de quinze países caribenhos e latino-americanos, e defender o estabelecimento de um tribunal penal internacional junto à ONU. Contudo, a maior parte dos países ocidentais se posicionaram contra, naquele momento, e, em resposta, a Assembleia Geral solicitou à Comissão de Direito Internacional (*International Law Commission*) que continuasse os esforços e consolidasse, em forma de estatuto, o conjunto de trabalhos já realizados sobre uma corte criminal internacional (Anistia Internacional, 1997; Williams, 2000).

³ A definição em questão faz referência apenas a crimes de agressão cometidos por Estados. Não havia sido ainda discutido a determinação do crime no âmbito individual para jurisdição de um Tribunal Penal Internacional, o que ocorreu somente no ano 2010 (Wilmshurst, 2008; ONU, 2010).

Segundo Sharon Williams (2000, p.303, tradução nossa), no texto *The Rome Statute on the International Criminal Court: From 1947 – 2000 and beyond*, a falta de interesse de determinados países em estabelecer uma corte internacional estaria centrada em algumas razões, como:

uma relutância em ceder qualquer elemento de soberania a um tribunal internacional, orgulho nacionalista na superioridade do direito penal interno, relutância em participar do estabelecimento de outra instituição internacional, problemas para obter consenso sobre a jurisdição em razão da matéria, regras de direito penal substantivo e processual aplicáveis, questões relacionadas ao reconhecimento e execução de sentenças e os custos envolvidos (Williams, 2000, p. 303, tradução nossa).

Dado esse cenário, apenas em 1993, na esteira da criação do Tribunal Penal Internacional *ad hoc*⁴ para a ex-Iugoslávia, a Assembleia Geral determinou que a Comissão atribuisse prioridade à finalização do projeto, com prazo até julho de 1994. O rascunho foi apresentado dentro do período estipulado, e a Assembleia instituiu um Comitê *ad hoc* encarregado de examinar o texto e outras questões relacionadas à elaboração do futuro Estatuto do tribunal (Anistia Internacional, 1997).

A primeira reunião do Comitê *ad hoc* ocorreu em abril de 1995, seguida por uma segunda sessão em agosto do mesmo ano. As discussões concentraram-se principalmente na análise do projeto de Estatuto submetido pela Comissão em julho de 1994. Estados e organismos internacionais relevantes foram convidados a encaminhar observações por escrito antes da primeira sessão, de modo que o Comitê pudesse revisar o texto e ajustá-lo com vistas à posterior convocação de uma Conferência Internacional de Plenipotenciários destinada à conclusão da convenção e ao estabelecimento formal do Tribunal (CIJ, 1995).

Entre os diversos aspectos examinados, destacou-se a questão referente à forma de criação do Tribunal. O artigo 2º do projeto pressupunha, de maneira implícita, que o Tribunal seria instituído por meio de tratado internacional, com participação dos Estados. Em seus comentários, a Comissão esclareceu que considerava o tratado multilateral o instrumento mais apropriado para a criação do TPI. Acrescentou ainda que analisou, mas descartou, as alternativas de estabelecimento por resoluções da Assembleia Geral e/ou do Conselho de Segurança, bem como por emendas à Carta das Nações Unidas, por entender que tais opções acarretariam dificuldades significativas, relacionadas principalmente à independência do TPI, posteriormente (CIJ, 1995).

⁴ Expressão em latim para “para isto”, ou seja, que significa “para este propósito especificamente” (Legal Information Institute, [s.d.])

Nessa mesma linha, o Comitê manifestou o entendimento de que a constituição do Tribunal por meio de tratado evitaria os problemas decorrentes de sua subordinação direta à Carta da ONU, ao Conselho de Segurança ou à Assembleia Geral, ao mesmo tempo em que reforçaria o princípio da universalidade do Tribunal (CIJ, 1995).

Como resultado dessas deliberações, o Sexto Comitê da Assembleia Geral (Comitê Jurídico) decidiu, em reunião realizada em 11 de dezembro de 1995, criar um Comitê Preparatório (*Preparatory Committee – PrepCom*) para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional. Esse órgão teria a função de aprofundar o exame dos textos existentes e desenvolvidos pela Comissão de Direito Internacional e pelo Comitê *ad hoc* e elaborar um documento consolidado, capaz de refletir amplamente as contribuições dos Estados e de organizações pertinentes (Anistia Internacional, 1997; ONU, 1995, GA/9031; ONU, 1996, L/2760).

A Assembleia Geral determinou que o Comitê preparatório deveria se reunir em duas sessões em 1996, de 25 de março a 12 de abril, e de 12 a 30 de agosto. Na primeira sessão, o Comitê optou por debater acerca da definição dos crimes sob jurisdição do TPI⁵, dentre outros assuntos relacionados às regras de funcionamento do Tribunal, como os princípios gerais da lei criminal, os mecanismos de acionamento do instrumento, o princípio da complementariedade, e a cooperação entre a corte e as jurisdições nacionais⁶. Já na segunda agenda, foram debatidas questões processuais relacionadas à realização de julgamentos justos pelo Tribunal e direitos dos réus; questões organizacionais, como composição e administração da Corte; e o estabelecimento do relacionamento entre o TPI e as Nações Unidas (ONU, 1996, L/2761; ONU, 1996, A/51/2).

Em dezembro de 1996, a Assembleia Geral da ONU determinou que o Comitê Preparatório continuasse seus trabalhos em quatro sessões ao longo do ano de 1997, de maneira a completar o rascunho de tratado a ser submetido em uma Conferência de Plenipotenciários em 1998, com o objetivo de finalizar e adotar a convenção para o estabelecimento de uma corte penal internacional (Anistia Internacional, 1997). A Conferência de Plenipotenciários para o Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional ocorreu entre 15 e 17 de julho de 1998.

⁵ O Comitê Preparatório optou por incluir no rascunho os chamados “*core crimes*” do direito internacional, à saber, genocídio, agressão, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Muito embora alguns países (como Índia e Argélia) tenham sugerido a inclusão de “*treaty based crimes*”, como terrorismo e tráfico de drogas, o Comitê entendeu que esses crimes possuíam natureza diferente dos demais e poderiam sobrecarregar a atuação do Tribunal, fazendo com que fosse mais razoável manter esses crimes sub as jurisdições nacionais com apoio de arranjos de cooperação internacional (ONU, 1996, L/2760; ONU, 1996, A/51/22)

⁶ Todas essas definições, conceitos e regras de funcionamento são abordados novamente na sessão “Estrutura de funcionamento e atuação ao longo do tempo” do presente capítulo

Apesar da aprovação do Estatuto de Roma, o processo não se deu por consenso. Alguns Estados, como os Estados Unidos da América, que votaram contra sua adoção, rejeitaram tanto o Estatuto quanto o próprio Tribunal, em razão do receio de que seus agentes militares pudessem ser submetidos à jurisdição da Corte. Ademais, as controvérsias mais relevantes diziam respeito à independência e ao financiamento do Tribunal, à natureza de sua jurisdição (voluntária ou automática), aos poderes atribuídos ao Conselho de Segurança, à autonomia do Procurador, à eventual tipificação do uso de armas nucleares como crime de guerra, entre outros pontos sensíveis (Cassese *et al.*, 2002; Schabas, 2017).

1.2. Os grupos de interesse na criação do TPI e a participação da África do Sul

Durante as negociações para sua criação, grupos de interesse foram formados em torno de debates sobre a independência do TPI com relação ao Conselho de Segurança da ONU (CSONU) e a abrangência da sua jurisprudência. Dois desses grupos se destacaram durante a Conferência de Plenipotenciários: aquele formado em especial, mas não unicamente, pelos membros permanentes do CSONU (com exceção do Reino Unido), que defendia um mecanismo atrelado ao referido órgão da ONU; e o chamado *like minded group*, que tinha um posicionamento mais progressista e que buscava um tribunal independente (Maia, 2012; Schabas, 2017).

O principal tópico de disputa girava em torno da jurisdição do TPI, para além da definição dos crimes em si. Ou seja, em que circunstâncias, dado os crimes já pré-definidos, o TPI teria jurisdição para atuar? Várias propostas foram levantadas pelas delegações relacionadas a esse tema, sendo seis principais: (i) a proposta alemã, (ii) a proposta inglesa, (iii) a proposta sul-coreana, (iv) o regime de “*opt-in*”, (v) o regime de consenso caso a caso e (vi) a proposta estadunidense (Williams, 2000).

De maneira concisa, a proposta alemã compreendia que indivíduos acusados de cometer crimes com as mesmas características daqueles definidos sob jurisdição do TPI, dado seus atributos hediondos, poderiam ser julgados por qualquer país que obtivesse a custódia dos réus, uma vez que já pode se considerar estabelecido no direito internacional consuetudinário que, determinados crimes vão contra os interesses universais e são universalmente condenáveis. Logo, se individualmente os Estados têm base legítima no direito internacional para julgar os crimes descritos no artigo 5 do Estatuto de Roma⁷, o TPI deveria ter a mesma capacidade, uma

⁷ Podendo ser acessado em: <https://www.icc-cpi.int/publications/core-legal-texts/rome-statute-international-criminal-court>.

vez que se trata de uma estrutura criada e, de certa forma, “terceirizada” pelos Estados (Williams, 2000). Conforme apontado por Sharon Williams (2000, p. 314, tradução nossa) “Ao adotar essa proposta, os Estados estariam apenas delegando ao TPI um direito que eles próprios possuem”.

Em resumo, a proposta alemã era de jurisdição de caráter universal e inerente ao Tribunal, ou seja, o TPI teria jurisdição para julgar qualquer um dos crimes determinados em seu Estatuto, independente se o Estado em que ocorreu o crime, ou o Estado nacional do acusado, tenha assinado e internalizado o Estatuto de Roma e/ou dado consentimento *ad hoc* ao TPI para determinado julgamento. De todo modo, essa perspectiva universal e inerente não excluiria a característica fundacional do TPI de complementariedade, ou seja, o julgamento somente ocorreria se o sistema judiciário interno ao país não estivesse disposto e/ou se encontrasse impossibilitado de investigar/julgar de maneira efetiva. Tal proposta teve apoio de algumas delegações e de várias ONGs que participavam dos processos de negociação (Williams, 2000).

A proposta inglesa, por sua vez, compreendia que a jurisdição do TPI deveria contemplar apenas Estado membros do Tribunal e, em caso de investigações *próprio motu*⁸, tanto o país de custódia quanto o país em que ocorreu o crime deveria consentir por meio da adesão ao Estatuto de Roma. Essa proposta gerou uma preocupação acerca da efetividade do TPI ao necessitar de autorizações cumulativas (Williams, 2000).

Já a proposta sul-coreana, considerada por muitos um meio termo entre as demais, apresentava um caráter mais automático do que inerente/universal. Isso quer dizer que, uma vez que o Estado aderiu ao Estatuto, ele, conseqüentemente aceitou a jurisdição do Tribunal. Ou seja, se pelo menos um dos quatro possíveis Estados envolvidos (à saber, o Estado nacional em que ocorreu o crime, o Estado de custódia, o Estado de nacionalidade do acusado e/ou da vítima), tiver aderido ao TPI, o caso será de jurisdição do Tribunal. Muito embora essa proposta tenha sido apoiada por muitos, tanto aqueles que buscavam jurisdição universal quanto aqueles que gostariam de um segundo nível de consentimento, não se satisfizeram com a proposição (Williams, 2000).

As propostas de *Opt-In* e de consenso caso a caso, na contramão das demais, propunham um segundo consentimento por parte dos Estados em cinco níveis (o Estado do território, o Estado de custódia, o Estado que solicitou extradição do indivíduo, o Estado de nacionalidade do acusado, e o Estado de nacionalidade da vítima), além da assinatura do tratado de maneira

⁸ Expressão em latim que significa “por iniciativa própria” (Williams, 2000)

concomitante, ou seja, não bastava um dos países ter assinado o tratado e dado “*opt-in*”, todos os envolvidos teriam que ter feito o mesmo. A diferença entre ambas as propostas, é que na primeira os Estados precisariam dar o “*opt-in*” apenas uma vez para os crimes específicos que eles aceitassem em declaração escrita, além de assinar o tratado, enquanto na segunda proposta o TPI precisaria do consentimento de todos os países envolvidos caso a caso para investigação. Isso consistia, claramente, em uma tentativa de tornar o TPI ineficaz, e fazer com que o Tribunal tivesse jurisdição efetiva apenas sobre os casos indicados pelo Conselho de Segurança (Williams, 2000).

Por fim, a proposta estadunidense era muito clara quanto ao interesse do país em relação ao TPI. Ela previa que era fundamental que pelo menos o país de nacionalidade do acusado fosse parte do Estatuto (idealmente o país do nacional e do território em que ocorreu o crime). Segundo o argumento, julgar casos de nacionais cujo países não aderiram ao Estatuto iria contra o artigo 34 da Convenção de Vienna das Leis dos Tratados, de 1969, a qual determina que tratados não podem vincular países não signatários. O objetivo era deixar claro que era inaceitável para os Estados Unidos que seus nacionais pudessem ser julgados por uma corte não reconhecida pelo país. Conforme descrito por Williams (2000, p. 318, tradução nossa),

Os Estados Unidos deixaram claro que eles não poderiam aderir a um texto que permitisse que forças estadunidenses operando no exterior fossem levadas diante do TPI, mesmo quando eles não se tornaram parte do Estatuto. A posição era de que isto [uma corte com jurisprudência universal ou automática] iria degenerar sua capacidade de agir como ator central em operações humanitárias internacionais e de *peacekeeping*.

Os Estado Unidos propuseram então que o TPI apenas teria jurisdição sobre crimes cometidos no território de países não signatários, ou por seus oficiais ou agentes de Estado no exercício de suas funções, se o país ou países em questão aceitasse sua jurisdição a posteriori. Segundo os EUA, a única forma plausível de indiciar um caso referente a um país não signatário seria por meio da indicação do Conselho de Segurança, fórum no qual eles possuem poder de veto. Essa proposta estadunidense tinha como objetivo tornar o TPI um tribunal permanentemente “*ad hoc*” controlado pelo Conselho de Segurança, em especial, pelos cinco países com assento permanente. Essa proposição foi amplamente negada pela maioria dos Estados e foi vista como potencial causa de uma futura paralisia na atuação da corte (Williams, 2000).

As disputas travadas durante a negociação se estenderam até a aprovação do Estatuto de Roma e tiveram impacto para a assinatura do documento. Por fim, o Estatuto foi adotado com

120 votos a favor, 7 contra⁹ e 21 abstenções. Países como os Estados Unidos, Rússia e China não corroboraram de maneira favorável à criação do instrumento, e, muito embora os Estados Unidos tenham se tornado signatário nos anos 2000, ainda no governo Clinton, não recomendaram a ratificação do tratado. Na administração George W. Bush, a assinatura estadunidense é retirada do tratado e assume-se uma postura mais rígida em relação ao TPI. Tal posicionamento do país não sofre grandes mudanças sob administração do Obama, ainda que em 2010 o presidente tenha afirmado que, apesar dos EUA não fazerem parte do tratado, estão dispostos a promover justiça e colocar fim à impunidade (Maia, 2012).

Dessa forma, por razões semelhantes aos dos Estados Unidos (preocupações com o indiciamento de nacionais no envolvimento desses países em conflitos armados) a Rússia também assinou o tratado em 2000, não alcançou a etapa de ratificação e, posteriormente, anulou a assinatura. A China, por sua vez, nunca chegou a assinar o documento (Schabas, 2017).

Diferentemente do posicionamento das potências internacionais, os países africanos foram grandes defensores da criação do TPI. A região, assolada por conflitos internacionais e domésticos, foi entusiasta do mecanismo, liderada, em grande medida, pelo posicionamento do país considerado a maior democracia do continente, a África do Sul, e grande parte de seus países compôs o chamado *like-minded group*. A própria entrada em vigor do Estatuto de Roma deve-se à ratificação em massa de países do continente africano, que, inclusive, se coloca como o continente com a maior quantidade de Estados Partes do TPI em números absolutos (33 países). Ademais, foram países desse continente os primeiros a encaminhar casos ao TPI (Dias, 2020).

O *like-minded group* consistiu em uma coalizão informal e transregional de aproximadamente 60 a 70 Estados¹⁰, incluindo países como Canadá, África do Sul, Alemanha, Argentina e Nova Zelândia, que atuaram de forma coordenada durante as negociações do Estatuto de Roma em defesa de um Tribunal Penal Internacional independente, com ampla jurisdição e dotado de um procurador com poderes próprios (Schabas, 2017).

Conforme apresentado por Schabas (2017, p. 19, tradução nossa), os princípios dos países *like-minded* estavam centrados em

⁹ China, Estados Unidos e Israel dentre os principais (Williams, 2000).

¹⁰ Dentre esses Estados podemos listar: Andorra, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Benim, Bósnia-Herzegovina, Brunei, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Canadá, Chile, Congo, Costa Rica, Croácia, República Tcheca, Dinamarca, Egito, Estônia, Finlândia, Gabão, Geórgia, Alemanha, Gana, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Jordânia, Coreia do Sul, Letônia, Lesoto, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malawi, Malta, Namíbia, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Filipinas, Polônia, Portugal, Romênia, Samoa, Senegal, Serra Leoa, Singapura, Eslováquia, Eslovênia, Ilhas Salomão, África do Sul, Espanha, Suazilândia, Suécia, Suíça, Trinidad e Tobago, Reino Unido, Venezuela e Zâmbia (Schabas, 2017).

uma jurisdição inerente do tribunal sobre os “crimes principais” de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (e, talvez, agressão); a eliminação do veto do Conselho de Segurança sobre as acusações; um procurador independente com o poder de iniciar processos de ofício; e a proibição de reservas ao estatuto.

Ao longo das negociações, desde 1994, é possível perceber a atuação conjunta e organizada desse grupo de interesse se fortalecendo e ganhando espaço nas negociações, haja vista as propostas alemã e sul-coreana à acerca da jurisdição do tribunal nos rascunhos do *PrepCom*, no presente texto anteriormente mencionadas, que moldaram a estrutura atual de jurisdição aprovada no Estatuto.

Um importante diferencial do *like-minded group* era sua habilidade de transpassar linhas regionais e conquistar delegações de todas as partes do mundo nas negociações, inclusive o Reino Unido, país com assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas que havia acabado de eleger, internamente, um governo progressista ligado ao partido dos trabalhadores em 1997, e que possuía, portanto, abertura para negociar, compreender e corroborar com as proposições dos países *like-minded* (Schabas, 2017).

A África do Sul, em um importante momento de pós-*apartheid* e sob a presidência de Nelson Mandela teve papel extremamente relevante na liderança e representação do grupo intitulado *Southern African Development Community* (SDAC) que, em convergência com os países *like-minded*, tomou posições de defesa dos Direitos Humanos e proveu um importante contrapeso a países europeus mais conservadores durante as negociações (Schabas, 2017)

Alguns documentos evidenciam o protagonismo sul-africano durante as negociações do Estatuto de Roma. A Comissão Internacional de Juristas (*International Commission of Jurists – ICJ*), por exemplo, submeteu em 2017 uma carta/resumo ao *Portfolio Committee on Justice and Correctional Services* do Parlamento Sul-Africano, endereçada especificamente ao Dr. Mathole Serofo Motshenkga, presidente do Comitê, onde apontou a relevância do país no processo de criação do Tribunal e argumento que, dado esse histórico, a África do Sul deveria permanecer como Estado membro do Estatuto de Roma. Essa carta foi escrita após a denúncia ao Estatuto de Roma feita pela África do Sul em 2016.

Na carta, a Comissão destacou que

A África do Sul é um dos membros fundadores do TPI. Assinou o Estatuto de Roma no dia de sua adoção, 17 de julho de 1998, e o ratificou em 27 de novembro de 2000. Tanto durante as negociações que antecederam a Conferência de Roma, que estabeleceu o Tribunal em 1998, quanto na própria Conferência, a África do Sul desempenhou um papel de liderança e atuou como líder global comprometida com a

promoção da justiça internacional e como defensora do papel que o TPI poderia desempenhar na consecução desse objetivo (CIJ, 2017, p. 2, tradução nossa).

Além disso, em seu discurso na Conferência de Plenipotenciários de 1998, no item 11 da Agenda (Consideração da questão relativa à finalização e adoção de uma convenção sobre o estabelecimento de um tribunal penal internacional, em conformidade com as resoluções da Assembleia Geral 51/207, de 17 de dezembro de 1996, e 52/160, de 15 de dezembro de 1997) a África do Sul, na pessoa do então Ministro de Direitos Humanos, Dullah Omar, deixou claro sua posição frente a criação de um Tribunal Penal Internacional permanente e, para fins analíticos, os registros desse discurso valem aqui ser replicados:

O Sr. Omar (África do Sul), falando em nome da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), afirmou que a Conferência estava ocorrendo em um momento em que os conflitos mais brutais e chocantes haviam acontecido em todo o mundo, ressaltando a necessidade de se estabelecer um sistema internacional de justiça sob o qual os responsáveis por atrocidades seriam processados e punidos.

O estabelecimento de um tribunal penal internacional não apenas fortaleceria o arsenal de medidas para combater as graves violações dos direitos humanos, mas também contribuiria, em última análise, para a conquista da paz internacional. Em vista dos crimes cometidos sob o sistema do apartheid, o Tribunal Penal Internacional deveria enviar uma mensagem clara de que a comunidade internacional está determinada a que os perpetradores de tais graves violações dos direitos humanos não fiquem impunes.

Os Ministros da Justiça e os Procuradores-Gerais da região da SADC realizaram discussões sobre o projeto de Estatuto para o estabelecimento do Tribunal e reafirmaram seu compromisso com seu estabelecimento célere como um órgão independente e imparcial. Ele deverá ser um complemento eficaz aos sistemas nacionais de justiça criminal, operando dentro dos mais altos padrões de justiça internacional. Reiterou o princípio básico de que o Tribunal deve contribuir para promover a integridade dos Estados em geral, bem como a igualdade dos Estados dentro dos princípios gerais do direito internacional. O Tribunal era um elemento necessário para a paz e a segurança no mundo e, portanto, deveria ter jurisdição inerente sobre os crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra em conflitos armados internacionais e não internacionais e agressão. Deveria também ter competência no caso de incapacidade, falta de vontade ou indisponibilidade dos sistemas nacionais de justiça criminal para processar os responsáveis por crimes graves ao abrigo do Estatuto, respeitando a natureza complementar das suas relações com esses sistemas nacionais.

Os Estados da SADC acreditavam que o Procurador deveria ser independente e ter autoridade para iniciar investigações e processos por iniciativa própria, sem interferência dos Estados ou do Conselho de Segurança, sujeito a um escrutínio judicial apropriado. A independência do Tribunal não deve ser prejudicada por considerações políticas (ONU, 2002, p. 65, tradução nossa).

Em seguida, vários países e organizações africanas discursaram de maneira a corroborar com a fala do Ministro sul-africano, à exemplo do representante/observador da Organização da União Africana, da delegação da Tanzânia, da delegação da Namíbia, e da delegação República

Democrática do Congo. Os registros dos discursos dos dois últimos países valem aqui também ser mencionados:

O Sr. Tjiriange (Namíbia) endossou a declaração feita pelo representante da África do Sul em nome da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Tendo em vista as atrocidades que o mundo testemunhou durante o século anterior e a própria história recente da Namíbia, o seu Governo apoiou o estabelecimento de um tribunal penal internacional eficaz e independente.

O Tribunal Penal Internacional não deve estar sujeito às decisões políticas do Conselho de Segurança. Deve ser completamente independente, no mesmo grau que a Corte Internacional de Justiça. O Conselho pode, no entanto, remeter assuntos ao Tribunal, de acordo com o seu mandato para a manutenção da paz e segurança internacionais. O Tribunal deve ter jurisdição inerente sobre os crimes principais de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra em conflitos armados internacionais e não internacionais e agressão. Um Estado Parte aceitou a jurisdição do Tribunal sobre esses crimes se dará após a ratificação do Estatuto, e nenhum consentimento adicional do Estado será necessário para remeter uma questão ao Tribunal.

A independência do Procurador é de grande importância para o funcionamento eficaz do Tribunal; ele ou ela deve ser capaz de iniciar investigações e instaurar processos de ofício, sujeitos ao devido escrutínio judicial. A eficácia e a credibilidade do Tribunal dependerão, em última análise, da cooperação dos Estados Partes (ONU, 2002, p. 87, tradução nossa).

O Sr. Rubenva (República Democrática do Congo) afirmou que, apesar da existência de textos para proteger e promover os direitos humanos, o mundo testemunhou níveis sem precedentes de barbárie. A comunidade internacional mostrou-se impotente para prevenir atrocidades ou mesmo punir os perpetradores. De fato, seu próprio país sofreu com o influxo de milhões de pessoas fugindo do genocídio em Ruanda. Sua delegação, portanto, acreditava que a criação de um tribunal penal internacional era imperativa.

Como membro da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), seu país compartilhava da posição dessa organização, conforme estabelecida pelo representante da África do Sul. Em particular, ele apoiou a criação de um tribunal penal internacional eficaz, independente, imparcial, eficiente e universal. Sua composição deveria refletir uma distribuição geográfica equitativa. Os princípios gerais do direito penal devem ser observados, a saber, a não retroatividade, o princípio *ne bis in idem*, *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, o respeito pelos direitos da defesa e a presunção de inocência. Deve haver complementaridade entre o Tribunal Penal Internacional e os tribunais nacionais, cooperação entre os Estados e compensação das vítimas.

Além disso, o Tribunal deve poder funcionar sem interferência de qualquer outro órgão, especialmente do Conselho de Segurança. O Procurador deve ser suficientemente independente e protegido de influências externas, sendo a integridade e a competência qualificações essenciais. O Tribunal deve ter jurisdição para lidar com genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade e outros crimes a serem definidos pela Conferência. Ele apoiou a candidatura de Haia como sede do Tribunal (ONU, 2002, p. 112, tradução nossa).

Em todos os três discursos aqui mencionados, da África do Sul, da Namíbia e da República do Congo é possível perceber que, embora eles endossem e apoiem a criação de um tribunal com as características do TPI, a relação desse instrumento de justiça com instituições políticas, em especial, o Conselho de Segurança e os países com poder de veto sempre foi uma preocupação. Isso é importante pois, no futuro, quando a África do Sul protocola em 2016 sua

denúncia ao Estatuto de Roma e comunica sua retirada (que é posteriormente anulada), a relação do TPI com o Conselho de Segurança e, conseqüentemente, com potências que possuem poder de veto, mas que não fazem parte do Tribunal, é duramente atacada e é utilizada como pretexto para questionar a legitimidade e imparcialidade do Tribunal. É importante ressaltar, portanto, que essa é uma preocupação de países africanos desde os primórdios da criação e negociação do TPI.

Apesar disso, é possível notar a relevância da África do Sul na liderança de países da região africana em prol da criação de um instrumento tão relevante quanto o Tribunal Penal Internacional. Embora vários grupos de interesse tenham sido formados ao longo das negociações, o *like-minded group* e os demais grupos alinhados a ele foram capazes de se articular de tal forma que viabilizaram a aprovação do Estatuto, mesmo que talvez a versão final não estivesse 100% alinhada com suas proposições, dado as necessidades de concessões a fim da aprovação do instrumento. Nesse sentido, compreender como, por fim, foi aprovada a estrutura e o funcionamento do TPI se faz extremamente relevante para enxergar os reflexos das negociações e das disputas de poder na prática e na versão final do documento.

1.3. Estrutura de funcionamento do TPI e sua atuação ao longo do tempo

A adoção do Estatuto de Roma, em 17 de julho de 1998, marcou a consolidação de um modelo institucional resultante de intensas negociações entre Estados com visões divergentes. O texto final refletiu, portanto, um equilíbrio entre a busca por um tribunal independente e as preocupações políticas, especialmente das grandes potências, com a limitação de sua atuação.

Um dos elementos centrais do Estatuto foi a delimitação da competência material do Tribunal, restrita aos considerados crimes mais graves de interesse da comunidade internacional. O artigo 5º estabeleceu quatro categorias principais: (i) genocídio, (ii) crimes contra a humanidade, (iii) crimes de guerra, (iv) crime de agressão (Estatuto de Roma, 1998).

A definição de genocídio seguiu de perto a Convenção de 1948, mantendo continuidade normativa, e consiste em atos praticados com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso. Já os crimes contra a humanidade foram significativamente ampliados e abrangem uma série de condutas, como assassinato, escravidão, deportação e tortura, quando cometidas no contexto de um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil. Diferentemente do genocídio, não exigem a intenção de destruir um grupo específico, mas sim a existência de um padrão de ataque organizado (Ambos, 2021; Estatuto de Roma, 1998).

Os crimes de guerra, por sua vez, referem-se a violações graves do direito internacional humanitário, incluindo ataques contra civis, maus-tratos a prisioneiros de guerra e uso de métodos de combate proibidos, ocorridos em conflitos armados internacionais ou não internacionais (Ambos, 2021; Estatuto de Roma, 1998).

Por fim, o crime de agressão diz respeito ao uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado. Para efeitos do Estatuto de Roma, o crime de agressão faz referência ao “planejamento, preparação, iniciação ou execução, por uma pessoa em posição de exercer efetivamente controle sobre ou dirigir a ação política ou militar de um Estado, de um ato de agressão que, pelo seu caráter, gravidade e escala, constitui uma violação manifesta da Carta das Nações Unidas” (Estatuto de Roma, 1998, art. 8 bis, §1º). Embora previsto no Estatuto desde 1998, sua definição e condições de exercício da jurisdição só foram estabelecidas posteriormente, em 2010, na Conferência de Kampala, refletindo a dificuldade política de alcançar consenso sobre o tema e evidenciando que o Estatuto de Roma foi concebido como um instrumento dinâmico, passível de evolução normativa (ONU, 2010)

Dentre os princípios estruturantes do TPI, destaca-se o princípio da complementaridade, que estabelece que a jurisdição do Tribunal é subsidiária em relação às jurisdições nacionais, o que faz com que o TPI apenas atue quando os Estados não têm capacidade ou vontade de conduzir investigações e julgamentos genuínos. Esse princípio reflete um esforço deliberado de equilibrar a promoção da justiça internacional com a preservação da soberania estatal, constituindo um dos pilares centrais do desenho institucional do Tribunal (Schabas, 2017).

Além da complementaridade, a jurisdição do TPI é delimitada por critérios temporais, territoriais e pessoais. O Tribunal apenas pode julgar crimes cometidos após a entrada em vigor do Estatuto de Roma, em territórios de Estados-partes ou por seus nacionais, salvo nos casos de remessa pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essa limitação evidencia o caráter negociado e politicamente condicionado da instituição, cujo alcance está intrinsecamente vinculado ao consentimento estatal e às dinâmicas de poder do sistema internacional (Schabas, 2017).

A relação entre o Tribunal e o Conselho de Segurança das Nações Unidas foi um dos temas mais controversos das negociações. O resultado final refletiu um equilíbrio delicado entre autonomia judicial e influência política. O Conselho de Segurança possui duas prerrogativas principais no âmbito do Estatuto: pode remeter situações ao Tribunal, inclusive envolvendo Estados não partes e pode suspender investigações ou processos por um período de 12 meses, renovável, com base no Capítulo VII da Carta da ONU. Essa última prerrogativa (prevista no

artigo 16 do Estatuto) foi particularmente controversa, pois introduz um elemento político direto na atuação do Tribunal. Críticos argumentam que esse mecanismo pode comprometer a independência judicial, enquanto seus defensores sustentam que ele é necessário para compatibilizar a atuação do Tribunal com a manutenção da paz e a segurança internacional (Ambos, 2021, Estatuto de Roma, 1998).

Essa dupla capacidade, de ativação e suspensão da jurisdição, evidencia a inserção do TPI em uma estrutura de governança global marcada por assimetrias de poder. A dependência do Conselho de Segurança, órgão no qual cinco potências possuem poder de veto, introduz um elemento de seletividade potencial na atuação do Tribunal (Tsilonis, 2023). Além disso, a jurisdição do TPI é limitada pela adesão dos Estados ao Estatuto de Roma, e grandes potências com assento permanente no CSONU, como Estados Unidos, China e Rússia, não são partes do tratado, o que restringe significativamente o alcance do Tribunal e reforça críticas quanto à sua capacidade de atuar de maneira universal e imparcial (Babaian, 2018).

Nesse contexto, a atuação do TPI depende não apenas de sua base normativa, mas também da cooperação dos Estados e das dinâmicas políticas internacionais, o que condiciona tanto sua eficácia quanto sua legitimidade. O arranjo final do Estatuto evidencia, portanto, a influência das grandes potências, especialmente dos membros permanentes do Conselho, que buscaram preservar instrumentos de controle político sobre a atuação do Tribunal.

Outro ponto crucial das negociações foi a definição dos mecanismos de ativação da jurisdição do Tribunal. O Estatuto estabeleceu três vias principais: (i) remessa por um Estado-parte; (ii) remessa pelo Conselho de Segurança da ONU; (iii) Iniciativa do Procurador (*proprio motu*). A inclusão da possibilidade de atuação independente do Procurador representou uma vitória significativa dos países do *Like-Minded Group*, que defendiam um tribunal menos dependente de decisões políticas. No entanto, essa autonomia foi condicionada à autorização prévia de uma Câmara Preliminar, mecanismo introduzido como forma de controle judicial e de contenção de possíveis excessos (Schabas, 2017, Estatuto de Roma, 1998, Benedetti, *et al.*, 2014). Dessa forma, os princípios fundacionais do TPI não apenas estruturam sua atuação jurídica, mas também revelam os compromissos políticos que emergiram durante as negociações que culminaram na sua criação.

No que se refere à estrutura institucional, o Tribunal é composto por quatro órgãos principais: a Presidência, as Câmaras, o Gabinete do Procurador e a Secretaria. A Presidência é responsável pela administração geral do Tribunal, incluindo a supervisão de atividades não judiciais e a representação institucional. As Câmaras, por sua vez, dividem-se em três níveis:

(i) Pré-Julgamento, (ii) Julgamento e (iii) Apelação, sendo responsáveis pela condução dos processos judiciais em suas respectivas fases (Ambos, 2021, Estatuto de Roma, 1998).

Já o Gabinete do Procurador desempenha um papel central na dinâmica do TPI, sendo um órgão independente responsável pela condução de investigações e pela promoção de ações penais. A independência do Procurador foi um dos elementos mais disputados durante as negociações do Estatuto de Roma, refletindo a tensão entre a autonomia judicial e o controle político por parte dos Estados. A Secretaria, por fim, exerce funções administrativas e de apoio, incluindo a proteção de vítimas e testemunhas, além da gestão de aspectos logísticos dos processos (Kirsch; Robinson, 2002).

Desde o início de suas atividades, o Tribunal Penal Internacional (TPI) estruturou sua atuação a partir de situações submetidas à sua jurisdição por diferentes mecanismos previstos no Estatuto de Roma, notadamente a autorreferência estatal, a iniciativa do Procurador (*proprio motu*) e as remessas do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Estatuto de Roma, 1998). A análise cronológica dessas situações revela não apenas a expansão gradual da atuação da Corte, mas também os fundamentos empíricos da crítica recorrente acerca de um suposto viés geográfico em sua atuação.

As primeiras situações investigadas pelo TPI concentraram-se integralmente no continente africano. Em 2004, Uganda e a República Democrática do Congo submeteram voluntariamente suas situações à Corte, inaugurando a atuação do Tribunal por meio de autorreferências estatais (ICC, 2026). No caso ugandês, a investigação concentrou-se nos crimes cometidos pelo *Lord's Resistance Army*, especialmente crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Na República Democrática do Congo, por sua vez, os processos envolveram crimes similares no contexto de conflitos armados no leste do país, dando origem a alguns dos primeiros julgamentos do TPI, como o caso *Lubanga* (Schabas, 2017).

Na sequência, em 2005, o Conselho de Segurança da ONU remeteu a situação de Darfur, no Sudão, ao TPI, por meio da Resolução 1593, marcando a primeira vez em que a Corte exerceu jurisdição sobre um Estado não parte do Estatuto de Roma (ONU, 2005). Esse precedente foi reiterado em 2011, com a remessa da situação da Líbia, por meio da Resolução 1970. Ambas as situações envolveram acusações de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e, no caso sudanês, também genocídio, evidenciando o papel central do Conselho de Segurança na ativação da jurisdição do Tribunal em contextos politicamente sensíveis (ONU, 2011).

Entre 2007 e 2014, novas situações africanas foram abertas, incluindo a República Centro-Africana (em duas fases distintas), o Quênia, a Côte d'Ivoire e o Mali. Destaca-se que,

embora algumas dessas situações tenham sido iniciadas por iniciativa do Procurador (*proprio motu*), como no caso do Quênia, outras decorreram novamente de autorreferências estatais, como Mali e República Centro-Africana II (ICC, 2026). Esse padrão revela que uma parcela significativa das investigações africanas não foi imposta externamente, mas resultou de decisões soberanas dos próprios Estados envolvidos.

A partir de 2016, observa-se uma ampliação geográfica da atuação do TPI, com a abertura da investigação na Geórgia, primeiro caso fora do continente africano, seguido por situações em Burundi, Bangladesh/Myanmar, Afeganistão, Palestina, Filipinas, Venezuela e Ucrânia (ICC, 2026). Esses novos casos envolveram majoritariamente investigações iniciadas *proprio motu* ou por remessas coletivas de Estados Partes, como no caso da Ucrânia, refletindo uma tentativa institucional de diversificação do escopo geográfico da Corte.

Apesar dessa expansão, a crítica de seletividade permaneceu relevante na literatura especializada. Durante sua primeira década de funcionamento, o TPI concentrou-se exclusivamente em situações africanas, e os primeiros indivíduos indiciados pela Corte eram todos provenientes do continente. Esse padrão alimentou a percepção, amplamente difundida entre líderes africanos e na União Africana, de que o Tribunal exerceria uma forma de justiça internacional seletiva e desproporcionalmente direcionada à África (Dancy; Montal, 2017; Mills; Bloomfield, 2018).

Entretanto, essa crítica deve ser analisada com cautela. Como observado, diversas situações africanas foram submetidas voluntariamente pelos próprios Estados, o que relativiza a ideia de imposição externa. Ainda assim, a atuação do Conselho de Segurança em situações como Darfur e Líbia reforça a percepção de assimetria, sobretudo porque os membros permanentes do Conselho, em especial Estados Unidos, Rússia e China, não são Estados Partes do Estatuto de Roma e, portanto, não se submetem plenamente à jurisdição do TPI (Schabas, 2017).

Essa ausência de adesão de potências hegemônicas constitui um dos principais fatores estruturais que sustentam a crítica ao Tribunal. Embora o TPI conte atualmente com mais de uma centena de Estados Partes, incluindo um número significativo de países africanos, a não participação de grandes potências limita o alcance universal da Corte e contribui para a percepção de aplicação desigual do direito penal internacional (ICC, 2026). Assim, a controvérsia sobre o TPI não se restringe à distribuição geográfica de suas investigações, mas envolve também a assimetria entre Estados submetidos e não submetidos à sua jurisdição.

Dessa forma, a trajetória do TPI evidencia uma tensão central entre sua vocação universalista e as limitações políticas de sua implementação. Se, por um lado, a Corte representa

um avanço significativo na institucionalização da justiça penal internacional, por outro, sua atuação inicial concentrada na África, combinada à ausência de adesão de Estados centrais no sistema internacional, contribuiu para consolidar a crítica de seletividade e para alimentar debates sobre legitimidade, imparcialidade e eficácia do Tribunal.

2. ENTRE POLÍTICA E JUSTIÇA: UM DEBATE TEÓRICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A análise desenvolvida no capítulo anterior evidenciou que o Tribunal Penal Internacional (TPI) não emergiu como uma instituição neutra ou puramente técnica, mas como resultado de um processo político complexo, marcado pela atuação de grupos de interesse, disputas entre grandes potências e coalizões normativas, como o *Like-Minded Group*. A consolidação do Estatuto de Roma, nesse sentido, refletiu tanto compromissos jurídicos quanto acomodações políticas, sobretudo no que diz respeito à jurisdição da Corte, à autonomia do Procurador e à relação com o Conselho de Segurança da Nações Unidas (Estatuto de Roma, 1998).

Ao mesmo tempo, a trajetória inicial do TPI, caracterizada por uma concentração significativa de investigações no continente africano, revelou tensões persistentes entre a pretensão universalista do regime de justiça penal internacional e os limites estruturais de sua implementação. Como demonstrado, ainda que parte relevante dessas situações tenha sido submetida por autorreferência estatal, a atuação da Corte foi percebida, em diversos contextos, como seletiva e politicamente condicionada, especialmente diante da ausência de adesão de potências como Estados Unidos, Rússia e China (Schabas, 2017; Mills; Bloomfield, 2018).

É nesse ponto que o diálogo com o campo teórico das Relações Internacionais se torna fundamental. As abordagens teóricas oferecem lentes analíticas distintas para compreender tanto a criação do TPI quanto as controvérsias que marcam sua atuação, os impactos sobre sua legitimidade e as inflexões de posicionamento sul-africano.

Diante dos objetivos propostos e à luz das premissas históricas e analíticas já desenvolvidas no assunto, torna-se necessário estabelecer, portanto, um quadro teórico capaz de iluminar as diferentes dimensões do objeto em análise e de oferecer ferramentas conceituais para compreender as inflexões e o impacto do posicionamento sul-africano frente ao Tribunal Penal Internacional. Para isso, esta pesquisa opta por revisar e sistematizar as principais frentes teóricas que se debruçam sobre o papel e a legitimidade das instituições internacionais, não como escolha definitiva de enquadramento, mas como espaço de problematização e diálogo.

Serão examinados debates clássicos entre neorrealismo e institucionalismo neoliberal sobre a cooperação internacional, complementados por reflexões construtivistas e decoloniais acerca das organizações internacionais, assim como observações introdutórias (dado que não compõem o objetivo principal da pesquisa, mas são relevantes para o tema e para

aprofundamento em pesquisas posteriores) sobre legitimidade, contestação institucional e a relação entre política e justiça no sistema internacional. Essa abordagem permite apresentar um panorama das diferentes lentes teóricas disponíveis, destacando suas potencialidades e limitações.

2.1. Realismo

A tradição realista constitui uma das abordagens mais consolidadas das Relações Internacionais, oferecendo um conjunto de ferramentas analíticas centradas no poder, na sobrevivência dos Estados e na estrutura anárquica do sistema internacional. Em sua formulação clássica, Hans Morgenthau enfatiza que a política internacional é regida por leis objetivas baseadas na natureza humana e pela busca de poder como fatores centrais de análise (Morgenthau, 2003).

Parte-se do pressuposto, portanto, de que não só a política internacional está enraizada na própria natureza humana, como essa natureza é marcada por um impulso inerente de dominação. Para o autor, esse traço constitui a base dos fenômenos políticos, na medida em que orienta o comportamento dos indivíduos e, por extensão, dos Estados no sistema internacional (Morgenthau, 2003). Assim, a política entre as nações não pode ser compreendida apenas como resultado de estruturas externas, mas como expressão de uma lógica mais profunda de busca por poder, que se manifesta de forma recorrente ao longo da história.

É nesse contexto que Morgenthau define uma das premissas mais tradicionais do realismo: interesses dos Estados definidos em termos de poder, e, segundo ele, essa é uma condição indispensável para a autopreservação dos Estados. Inspirado em uma concepção próxima à tradição weberiana, o poder é compreendido como a capacidade de influenciar ou determinar o comportamento de outros atores, mobilizando diferentes recursos, em especial a força militar, que ocupa papel central nesse cenário (Morgenthau, 2003). De acordo com essa corrente teórica, essa definição é considerada ao mesmo tempo essencial e suficiente para identificar padrões de comportamento e orientar as tomadas de decisões, uma vez que permite compreender a lógica subjacente às ações estatais.

Além disso, a dinâmica internacional, nessa perspectiva, é estruturada por interações contínuas entre Estados que buscam maximizar sua posição relativa, o que se expressa na constante formação e recomposição de equilíbrios de poder. Nesse sentido, o equilíbrio de poder, longe de representar uma ordem previamente estabelecida, emerge como resultado

dessas interações, configurando hierarquias ao longo do tempo. Estados que ocupam posições superiores nesse arranjo são aqueles capazes de mobilizar, de forma mais eficaz, recursos materiais e habilidades estratégicas, o que, em termos maquiavélicos poderiam ser traduzidos como *Virtù* e *Fortuna*, ou seja, força política e militar, capacidade de ação estratégica e de moldar a realidade, associado ao acaso e às circunstâncias externas favoráveis (Morgenthau, 2003).

Já no neorrealismo estrutural, que tem como expoente Kenneth Waltz, o foco desloca-se da natureza humana para a estrutura do sistema internacional, definida pela anarquia e pela distribuição de capacidades entre os Estados (Waltz, 1979). Na perspectiva neorrealista, a ausência de uma autoridade central capaz de regular o comportamento dos Estados gera um ambiente de incerteza permanente, no qual a segurança e a sobrevivência tornam-se prioridades fundamentais. Nesse contexto, os Estados atuam de forma racional, buscando maximizar seu poder relativo e evitar situações de dependência que possam comprometer sua autonomia (Waltz, 1979). Como destacam Herz e Hoffmann (2004), a lógica da autoajuda (*self-help*) orienta as decisões estatais, fazendo com que a cooperação internacional seja sempre condicionada à percepção de ganhos estratégicos e à ausência de riscos significativos.

Nessa perspectiva, as instituições internacionais não alteram significativamente as dinâmicas estruturais, já que apenas os Estados detêm poder para isso, e tampouco eliminam a insegurança que marca o ambiente internacional, sobretudo em sua dimensão militar. Desse modo, as organizações internacionais aparecem mais como instrumentos de manifestação e reprodução da vontade das grandes potências do que como agentes autônomos de transformação (Waltz, 1979). Se entendermos que as potências e os Estados mais poderosos determinam as dinâmicas internacionais, podemos inferir que organismos como o Tribunal Penal Internacional não possuem capacidade autônoma para produzir impactos significativos, mas apenas reproduzem o equilíbrio de poder vigente.

Autores neorrealistas contemporâneos, como John Mearsheimer, reforçam essa visão ao argumentar que instituições internacionais têm impacto limitado sobre o comportamento estatal, especialmente em questões sensíveis como segurança e soberania (Mearsheimer, 1994). Para esses autores, a cooperação institucionalizada ocorre apenas quando coincide com os interesses das grandes potências, sendo facilmente abandonada quando deixa de produzir benefícios estratégicos. Dessa forma, a eficácia de regimes internacionais depende menos de suas regras formais e mais da disposição dos Estados mais poderosos em sustentá-los.

Aplicado ao campo da justiça internacional, esse arcabouço teórico sugere que tribunais como o TPI não operam de maneira neutra ou universal, mas estão inseridos em

dinâmicas de poder que condicionam sua atuação. A seletividade frequentemente apontada nas investigações do Tribunal, especialmente sua concentração inicial em casos africanos, pode ser interpretada, sob a lente realista, como reflexo da incapacidade de impor jurisdição sobre grandes potências e seus aliados. Assim, a atuação do TPI tenderia a incidir sobre Estados com menor capacidade de resistência, reforçando a percepção de assimetria de poder no sistema internacional.

No caso da África do Sul, a abordagem realista contribui para uma possível compreensão da contestação sul-africana ao TPI. A recusa em prender Omar al-Bashir, por exemplo, pode ser interpretada como uma decisão orientada por interesses estratégicos regionais e pela preservação de relações diplomáticas no continente africano, em detrimento de obrigações jurídicas internacionais. Além disso, a argumentação, utilizada oficialmente pelo executivo do país para justificar sua tentativa de saída do instrumento (conforme apontado no próximo capítulo), de que o TPI possui uma agenda imperialista com foco desproporcional em casos de países africanos, mesmo diante de violações realizadas por nacionais de potências, alega, por consequência, que a instituição reflete as dinâmicas de poder vigentes no sistema, em especial quando se relaciona com instâncias como a do Conselho de Segurança da ONU.

Contudo, a abordagem realista também apresenta limitações importantes para a análise do objeto desta pesquisa. Ao privilegiar fatores materiais e estruturais, o realismo tende a subestimar o papel das normas, da legitimidade e das identidades na conformação do comportamento estatal. Como observa Keohane (1984), a cooperação internacional não pode ser explicada apenas em termos de poder, sendo necessário considerar também os incentivos institucionais e os benefícios de longo prazo associados à participação em regimes internacionais. Além disso, o realismo oferece poucas ferramentas para compreender por que Estados intermediários, como a África do Sul, investem recursos significativos na defesa de princípios jurídicos universais, mesmo quando esses não produzem ganhos materiais imediatos.

Outra limitação reside na dificuldade do realismo em explicar mudanças de comportamento ao longo do tempo. No caso sul-africano, a transição de uma postura confrontacional em relação ao TPI para uma estratégia de engajamento reformista não pode ser plenamente compreendida apenas por mudanças na distribuição de poder. Fatores domésticos, como a alternância de lideranças políticas e a formação de coalizões, bem como dinâmicas normativas e regionais, desempenham papel relevante nesse processo, escapando ao escopo analítico estrito do neorrealismo. Por isso, faz-se necessário explorar outros

arcabouços teóricos para alcançar uma análise robusta, capaz de contemplar todas as nuances presentes no objetivo da pesquisa.

2.2. Liberalismo

Em contraste com a tradição realista, o liberalismo, e, em particular, sua vertente institucionalista neoliberal, oferece uma interpretação mais otimista sobre as possibilidades de cooperação no sistema internacional. Embora reconheça a anarquia como condição estruturante, essa abordagem argumenta que os Estados são capazes de estabelecer padrões estáveis de cooperação por meio da criação e fortalecimento de instituições internacionais. Nesse sentido, autores como Robert Keohane destacam que a cooperação não depende exclusivamente da distribuição de poder, mas pode ser sustentada por mecanismos institucionais que reduzem incertezas e facilitam a coordenação entre os Estados (Keohane, 1984).

O institucionalismo neoliberal, assim como o neorrealismo, parte do pressuposto de que os Estados são atores racionais, orientados por interesses próprios, mas capazes de reconhecer benefícios mútuos na cooperação. Diferentemente do realismo, que enfatiza ganhos relativos, essa abordagem destaca a importância dos ganhos absolutos: Estados cooperam quando percebem que todos podem se beneficiar, mesmo que de forma desigual (Grieco, 1988). Nesse contexto, as instituições internacionais desempenham funções essenciais, como a redução de custos de transação, a produção e disseminação de informações, o monitoramento do comportamento dos Estados e a criação de expectativas de reciprocidade (Keohane, 1984).

Esses mecanismos são particularmente relevantes em áreas nas quais a cooperação depende de confiança e previsibilidade, como o direito internacional e a justiça penal internacional. Instituições como o Tribunal Penal Internacional podem ser compreendidas, sob essa ótica, como arranjos institucionais que visam coordenar expectativas, estabelecer normas comuns e criar mecanismos de responsabilização. Ao internalizar regras e compromissos jurídicos, os Estados reduzem a incerteza sobre o comportamento alheio e aumentam a previsibilidade das interações, favorecendo a cooperação de longo prazo.

Além disso, o institucionalismo liberal enfatiza o papel das instituições na construção de reputação e credibilidade internacional. Como argumentam Andrew Moravcsik e outros autores da tradição liberal, os Estados valorizam sua imagem externa e tendem a cumprir compromissos internacionais para preservar sua reputação como parceiros confiáveis

(Moravcsik, 1997). Nesse sentido, a participação em regimes internacionais, como o regime de Direitos Humanos e/ou do Direito Penal Internacional, o qual se insere o TPI, pode gerar benefícios indiretos, como maior legitimidade diplomática, acesso a redes de cooperação e capacidade de influência em fóruns multilaterais.

No caso específico da presente pesquisa, essa abordagem permite interpretar a permanência do país sul-africano no Estatuto de Roma e seu recente reposicionamento como reflexo de uma estratégia racional de engajamento institucional. Mesmo diante de críticas à seletividade do Tribunal, a manutenção da adesão pode ser compreendida como reconhecimento de que os benefícios da cooperação, em termos de legitimidade internacional, liderança regional e projeção no Sul Global, superam os custos associados às limitações do sistema. A atuação da África do Sul em fóruns como a Corte Internacional de Justiça e sua participação em iniciativas multilaterais, como o Grupo de Haia¹¹, reforçam essa lógica de investimento em mecanismos institucionais como instrumentos de política externa.

Adicionalmente, o liberalismo oferece ferramentas importantes para compreender a recente intensificação do uso estratégico do direito internacional por parte da África do Sul. Ao acionar a CIJ no caso de Israel e Palestina e apoiar a implementação de decisões do TPI, o país não apenas cumpre obrigações jurídicas, mas também contribui para fortalecer regimes internacionais e ampliar sua influência normativa. Esse comportamento está alinhado à ideia de que instituições não apenas refletem interesses estatais, mas também os moldam ao longo do tempo, criando padrões de comportamento que incentivam a cooperação (Ikenberry, 2001).

No entanto, assim como o realismo, o institucionalismo liberal apresenta limitações para a análise do objeto desta pesquisa. Ao enfatizar os benefícios da cooperação e a capacidade das instituições de promover estabilidade, essa abordagem tende a subestimar as assimetrias de poder que influenciam a criação e o funcionamento dessas mesmas instituições. Críticas recorrentes apontam que o liberalismo não explica adequadamente a seletividade na aplicação das normas internacionais, nem a resistência de grandes potências em se submeterem a mecanismos de responsabilização, como o TPI (Mearsheimer, 1994).

Além disso, a abordagem liberal pode superestimar o grau de neutralidade e imparcialidade das instituições internacionais. No caso do TPI, a percepção de viés político e de aplicação desigual das normas desafia a ideia de que essas instituições operam de maneira equitativa e baseada exclusivamente em regras. A experiência sul-africana, marcada por episódios de contestação e ambivalência, evidencia que a cooperação institucional não é

¹¹ Ver capítulo 4.

automática nem linear, mas depende de percepções de legitimidade e justiça.

Outra limitação importante diz respeito à dificuldade do liberalismo em explicar o papel de fatores históricos e identitários na política externa. A solidariedade sul-africana com a Palestina, por exemplo, não pode ser compreendida apenas como cálculo racional de custos e benefícios, mas envolve elementos normativos e históricos que extrapolam a lógica utilitarista. Nesse sentido, a abordagem liberal precisa ser complementada por outras perspectivas teóricas que levem em consideração dimensões ideacionais e críticas.

2.3. Construtivismo

Em contraste com as abordagens materialistas do realismo e do liberalismo, o construtivismo introduz uma dimensão fundamental para a análise das Relações Internacionais: o papel das ideias, normas, identidades e discursos na constituição da realidade internacional. Para autores como Alexander Wendt, o sistema internacional não é apenas definido por estruturas materiais, mas também por significados compartilhados socialmente construídos, sendo a própria anarquia uma construção social cujo impacto depende da interpretação dos Estados (Wendt, 1992). Nesse sentido, o comportamento estatal não é determinado apenas por interesses pré-dados, mas também pelas identidades e normas que moldam a forma como esses interesses são percebidos e articulados.

O construtivismo parte do pressuposto de que os interesses dos Estados não são fixos, mas construídos socialmente ao longo do tempo. Como destacam Peter Katzenstein, normas e identidades influenciam profundamente a definição do que os Estados consideram como interesse nacional (Katzenstein, 1996). Assim, instituições internacionais não são apenas arenas de interação estratégica, mas também espaços de produção e difusão de normas, valores e expectativas de comportamento. Nesse contexto, o direito internacional e as instituições jurídicas, como o Tribunal Penal Internacional, desempenham papel central na construção de padrões normativos de conduta.

Uma das contribuições mais relevantes do construtivismo para o estudo das instituições internacionais reside na análise do papel das normas. Conforme argumenta Martha Finnemore e Sikkink (1998), as normas internacionais influenciam o comportamento dos Estados ao definir o que é considerado apropriado ou legítimo em determinadas circunstâncias. Nesse sentido, a adesão a instituições como o TPI pode ser interpretada não apenas como resultado de cálculo estratégico, mas também como expressão de um compromisso com normas de responsabilização internacional e justiça global.

Além disso, o construtivismo destaca o papel da legitimidade como fator central para a eficácia das instituições internacionais. Como argumenta Ian Hurd, os Estados tendem a obedecer às regras não apenas por coerção ou interesse, mas porque acreditam que essas regras são legítimas e socialmente apropriadas (Hurd, 1999). Nesse contexto, a legitimidade do TPI depende não apenas de sua capacidade de *enforcement*, mas também da percepção de imparcialidade, justiça e universalidade de sua atuação.

Neste caso, o construtivismo permite compreender a complexidade do posicionamento da África do Sul em relação ao TPI a partir de sua identidade internacional e de suas narrativas históricas. A política externa sul-africana é profundamente influenciada pela memória da luta contra o *apartheid* e por uma identidade normativa associada à defesa dos direitos humanos, da justiça e da autodeterminação dos povos. Essa identidade contribui para explicar por que o país continua engajado em instituições internacionais de justiça, mesmo diante de críticas e tensões.

Ao mesmo tempo, essa mesma identidade normativa fundamenta a crítica sul-africana à seletividade do TPI. A percepção de que o Tribunal aplica suas normas de maneira desigual, concentrando-se em países africanos, é interpretada como uma violação do princípio de universalidade, gerando contestação não apenas estratégica, mas também normativa. Nesse sentido, a crítica ao TPI não representa uma rejeição da justiça internacional, mas uma disputa sobre o significado e a aplicação das normas que sustentam o sistema.

O construtivismo também permite analisar o uso estratégico do discurso jurídico por parte da África do Sul. Ao acionar a Corte Internacional de Justiça no caso envolvendo Israel e ao participar de iniciativas como o Grupo de Haia, Pretória mobiliza o vocabulário do direito internacional para legitimar suas ações e construir narrativas de universalidade e justiça. Como argumenta Nicholas Onuf, o discurso não apenas reflete a realidade, mas contribui para construí-la, sendo um instrumento central na produção de ordem internacional (Onuf, 1989).

Nesse sentido, o conceito de “não-alinhamento ativo”, conforme apresentado no quarto capítulo como estratégia atual de Política Externa da África do Sul, pode ser interpretado, sob uma lente construtivista, como uma identidade em construção, que busca articular autonomia estratégica com compromisso normativo. Ao posicionar-se como defensora da universalidade do direito internacional, a África do Sul procura consolidar uma imagem de liderança moral no Sul Global, ao mesmo tempo em que contesta hierarquias existentes no sistema internacional. Essa atuação evidencia como identidades e interesses são co-constitutivos e dinâmicos.

Assim, o construtivismo oferece ferramentas indispensáveis para esta pesquisa ao

permitir compreender o TPI não apenas como uma instituição jurídica, mas como um espaço de construção normativa e disputa de significados. Ao enfatizar o papel das ideias, das normas e das identidades, essa abordagem complementa as perspectivas materialistas e institucionais, oferecendo uma visão mais abrangente da relação entre política e justiça no sistema internacional. No caso sul-africano, ela é particularmente útil para explicar como o país simultaneamente critica e defende o TPI, evidenciando que essa ambivalência não é contraditória, mas constitutiva de sua identidade e de sua estratégia de atuação internacional.

2.4. Lentes decoloniais

Essas reflexões nos guiam diretamente para análises relacionadas à uma perspectiva decolonial sobre o assunto, uma vez que a possível instrumentalização de instituições por potências gera questionamentos sobre o lugar que países do Sul Global ocupam no regime. Isso se dá, pois, a escola teórica decolonial propõe uma análise crítica do direito e das instituições internacionais a partir do questionamento da centralidade eurocêntrica que historicamente permeia o sistema internacional.

Segundo Walter Mignolo (2011), o direito internacional foi concebido a partir de experiências europeias, reproduzindo narrativas e hierarquias globais que frequentemente marginalizam vozes e interesses do Sul Global. Essa centralidade eurocêntrica se manifesta não apenas na origem histórica das normas, mas também em sua aplicação contemporânea, especialmente no que diz respeito à seletividade das instituições de justiça internacional, como o Tribunal Penal Internacional. No caso da África do Sul, essa perspectiva permite compreender que a contestação ao TPI não decorre apenas de fatores pragmáticos ou estratégicos, mas também de uma percepção mais profunda de exclusão normativa e de assimetria estrutural no sistema internacional (Quijano, 2000; Mignolo, 2011).

A noção de “colonialidade do poder”, desenvolvida por Aníbal Quijano (2000), é particularmente relevante para compreender essas dinâmicas. Segundo o autor, as hierarquias estabelecidas durante o período colonial persistem na organização contemporânea do sistema internacional, influenciando a distribuição de poder, conhecimento e legitimidade. No campo jurídico, isso se traduz na predominância de padrões normativos que refletem interesses e experiências do Norte Global, muitas vezes desconsiderando contextos históricos e políticos de países periféricos. Assim, instituições como o TPI podem ser percebidas como parte de uma arquitetura internacional que, embora formalmente universal, opera de maneira desigual.

Além disso, a abordagem decolonial enfatiza a importância de vozes subalternas e a

emergência de narrativas provenientes do Sul Global como instrumentos para a construção de legitimidade alternativa. Como aponta Boaventura de Sousa Santos (2007), o conhecimento produzido a partir de contextos marginalizados desafia a pretensão universalizante do direito internacional e questiona sua neutralidade, evidenciando que a justiça internacional é, muitas vezes, seletiva e alinhada a interesses de Estados do Norte Global. Nesse sentido, a crítica decolonial não se limita à denúncia da desigualdade, mas propõe a valorização de epistemologias plurais e a construção de uma ordem internacional mais inclusiva.

No âmbito teórico, a perspectiva decolonial dialoga com críticas ao eurocentrismo e à hegemonia normativa, propondo a descolonização do pensamento jurídico e político internacional. Sabelo Ndlovu-Gatsheni (2013) destaca que a legitimação das instituições internacionais só pode ser plenamente compreendida se considerada a relação entre poder, história colonial e estruturas contemporâneas de desigualdade global. Nesse sentido, a adesão ou contestação a instituições como o TPI não pode ser analisada apenas em termos de cálculo racional, mas deve ser compreendida como parte de um processo mais amplo de disputa por reconhecimento e justiça histórica.

Assim, esse quadro teórico permite interpretar a ambivalência do país sul-africano em relação ao TPI como expressão de tensões entre universalismo jurídico e particularismo histórico. Por um lado, a África do Sul se apresenta como defensora de princípios universais de justiça e direitos humanos; por outro, questiona a aplicação seletiva desses princípios e a ausência de responsabilização de Estados mais poderosos. Essa tensão é particularmente evidente nas críticas africanas ao TPI durante a década de 2010, que denunciavam o Tribunal como instrumento de perpetuação de desigualdades globais (Maklanron, 2016).

Nesse contexto, iniciativas recentes, como a atuação da África do Sul na Corte Internacional de Justiça e sua participação em coalizões como o Grupo de Haia, podem ser interpretadas como formas de “reapropriação” do direito internacional por parte do Sul Global. Em vez de rejeitar completamente as instituições existentes, o país busca utilizá-las estrategicamente para promover uma agenda de justiça mais inclusiva e equitativa. Esse movimento reflete uma mudança importante: da contestação externa à tentativa de transformação interna do sistema.

Adicionalmente, a perspectiva decolonial permite compreender o conceito de “não-alinhamento ativo” não apenas como estratégia geopolítica da política externa sul-africana, mas como projeto normativo. Ao evitar alinhamentos automáticos com blocos de poder e ao defender a universalidade do direito internacional, a África do Sul busca afirmar uma posição autônoma que desafia a lógica bipolar ou hierárquica do sistema internacional. Esse

posicionamento reforça a ideia de que Estados do Sul Global não são apenas objetos da ordem internacional, mas também agentes capazes de moldá-la.

Dessa forma, a incorporação de lentes decoloniais é fundamental para esta pesquisa, pois permite ampliar o escopo analítico e incorporar dimensões históricas, normativas e identitárias frequentemente negligenciadas por abordagens tradicionais. No caso da África do Sul, essa perspectiva evidencia que sua atuação em relação ao TPI não pode ser reduzida a um cálculo de interesses ou a uma simples adesão institucional, mas deve ser compreendida como parte de uma disputa mais ampla por legitimidade, reconhecimento e transformação da ordem internacional.

2.5. Das abordagens teóricas às implicações analíticas

Essa reflexão decolonial dialoga diretamente com as discussões referentes à legitimidade e à contestação institucional do TPI. De modo geral, a legitimidade pode ser entendida como a percepção, por parte dos atores, de que determinada instituição possui o direito de exercer autoridade e de que suas normas merecem ser obedecidas, ainda que contrariem interesses imediatos de alguns Estados (Hurd, 1999). Em um sistema internacional caracterizado pela ausência de autoridade central, a legitimidade assume papel fundamental para a estabilidade normativa, uma vez que reduz a necessidade de coerção e amplia as possibilidades de cooperação voluntária entre os Estados.

A literatura contemporânea desenvolveu critérios normativos importantes para compreender esse fenômeno. Autores como Allen Buchanan (2004), Ian Clark (2007) e Ian Hurd (2007) argumentam que a legitimidade das instituições internacionais depende não apenas de sua eficácia instrumental, mas também da percepção de justiça, imparcialidade e conformidade com valores amplamente compartilhados. Para Buchanan (2004), por exemplo, a legitimidade está associada à capacidade de uma instituição promover justiça e respeitar princípios fundamentais, como a igualdade soberana e os direitos humanos. Clark (2007), por sua vez, enfatiza o reconhecimento intersubjetivo entre os Estados, enquanto Hurd (2007) destaca o caráter relacional da legitimidade, baseada na crença de que a obediência às normas é socialmente apropriada.

No caso do Tribunal Penal Internacional, essa dimensão normativa é particularmente relevante, uma vez que sua eficácia depende diretamente da cooperação dos Estados. Diferentemente de instituições com maior capacidade coercitiva, o TPI opera com base na confiança de que suas decisões são legítimas e devem ser cumpridas. Nesse sentido, a percepção

de seletividade, frequentemente apontada por Estados africanos, pode comprometer não apenas a credibilidade do Tribunal, mas também sua capacidade de atuação efetiva (Dias, 2020; Maklanron, 2016).

A partir dessa perspectiva, a contestação institucional emerge como um elemento central para a compreensão do comportamento estatal. Como argumenta Jonas Tallberg (2019) e outros autores da literatura recente, a contestação não deve ser entendida apenas como rejeição, mas como parte integrante da dinâmica de legitimidade das instituições internacionais. Estados podem contestar regras, práticas e decisões não necessariamente para abandonar o sistema, mas para reformá-lo ou reinterpretá-lo. Essa abordagem permite compreender a crítica ao TPI não como um fenômeno disruptivo isolado, mas como parte de um processo contínuo de negociação normativa.

Essa leitura é particularmente útil para analisar a trajetória da África do Sul em relação ao TPI. A chamada “crise africana” do Tribunal, marcada por ameaças de retirada e por episódios como o caso Al-Bashir, pode ser interpretada como um momento de contestação intensa, no qual a legitimidade da instituição foi amplamente questionada. No entanto, o reposicionamento recente da África do Sul, caracterizado por uma postura de engajamento reformista e pela defesa da atuação de tribunais internacionais, sugere não uma superação da crítica, mas sua reconfiguração.

Nesse ponto, a contribuição das diferentes abordagens teóricas analisadas ao longo do capítulo torna-se evidente. Sob a perspectiva do realismo, a configuração institucional do TPI pode ser interpretada como reflexo das relações de poder no sistema internacional. A limitação da jurisdição da Corte, a centralidade do Conselho de Segurança em determinados mecanismos de ativação e a não adesão de grandes potências indicam que o TPI opera dentro de um ambiente no qual os Estados mais poderosos preservam margens significativas de autonomia. Nesse sentido, a seletividade observada na atuação do Tribunal não seria uma anomalia, mas uma consequência esperada da distribuição desigual de poder no sistema internacional (Waltz, 1979; Mearsheimer, 2001).

O liberalismo, por sua vez, destaca o papel das instituições na promoção da cooperação e na construção de incentivos para o engajamento estatal. Ele permite compreender o TPI como uma tentativa de institucionalizar normas e práticas de cooperação internacional voltadas à responsabilização por crimes graves. A existência da Corte, sua estrutura normativa e sua capacidade de mobilizar Estados Partes em torno de investigações, como no caso da Ucrânia, indicam que instituições internacionais podem desempenhar um papel relevante na coordenação de expectativas e na promoção de comportamentos cooperativos, ainda que de

forma imperfeita (Keohane, 1984). Nesse quadro, as autorreferências de Estados africanos podem ser interpretadas como evidência de que os próprios Estados veem valor estratégico na institucionalização da justiça penal internacional.

O construtivismo, por sua vez, evidencia a importância das normas, identidades e discursos na definição dos interesses e na construção da legitimidade, e oferece ferramentas particularmente relevantes para compreender as disputas em torno da legitimidade do TPI. A consolidação do Tribunal pode ser, então, entendida como parte de um processo mais amplo de difusão de normas internacionais, especialmente a norma de combate à impunidade. Contudo, a recepção dessas normas não é homogênea, sendo mediada por contextos históricos, identidades políticas e percepções de justiça. A crítica africana ao TPI, nesse sentido, não se limita a uma reação instrumental, mas envolve disputas normativas sobre seletividade, universalidade e equidade na aplicação do direito internacional (Hurd, 2007; Clark, 2007).

As lentes decoloniais aprofundam essa análise ao questionar as bases históricas e estruturais do sistema internacional contemporâneo. A percepção de que o TPI atua de forma desproporcional no continente africano é frequentemente articulada a críticas mais amplas sobre a reprodução de hierarquias coloniais no direito internacional. Nessa perspectiva, a justiça penal internacional pode ser vista, em determinados contextos, como um instrumento que, ainda que normativamente orientado à proteção de direitos, opera dentro de uma ordem internacional marcada por desigualdades estruturais (Mignolo, 2011; Ndlovu-Gatsheni, 2013).

A articulação dessas abordagens permite compreender que a legitimidade do TPI não é um atributo fixo, mas um fenômeno relacional e dinâmico, condicionado tanto por fatores institucionais quanto por interpretações políticas e normativas. Trata-se, antes, de um espaço de disputa política e normativa, no qual diferentes atores buscam afirmar suas visões de justiça, legitimidade e ordem internacional. Nesse sentido, a justiça internacional não se encontra dissociada da política, mas constitui uma de suas expressões mais relevantes.

Essa concepção é desenvolvida de forma particularmente consistente na obra de Martti Koskeniemi, que argumenta que o direito internacional não opera como um sistema autônomo capaz de determinar o comportamento dos Estados, mas como um vocabulário que estrutura e legitima decisões políticas (Koskeniemi, 2011). Segundo o autor, o direito não elimina a política, mas a organiza e a torna inteligível, sendo utilizado tanto para justificar quanto para contestar ações no sistema internacional. Assim, a ideia de uma justiça internacional completamente imparcial revela-se mais como uma aspiração normativa do que como uma realidade empírica.

A partir dessa perspectiva, torna-se possível questionar tanto a visão realista, que minimiza o papel do direito internacional, quanto a visão liberal, que tende a superestimar sua neutralidade e eficácia. O direito internacional emerge, portanto, como um recurso estratégico, mobilizado pelos Estados para promover interesses, construir legitimidade e disputar narrativas. No caso da África do Sul, essa dimensão é particularmente evidente na utilização de instrumentos jurídicos internacionais, como o TPI e a Corte Internacional de Justiça, como parte de sua estratégia de política externa.

Por fim, é fundamental reconhecer que a política externa não pode ser compreendida como uma expressão monolítica do Estado, mas como resultado de processos complexos que envolvem múltiplos atores e níveis de decisão. Como política pública, ela é influenciada por dinâmicas domésticas, incluindo disputas partidárias, interesses institucionais e pressões da sociedade civil (Milani; Pinheiro, 2013). No caso sul-africano, fatores internos, como a atuação do Executivo, as disputas no interior do Congresso Nacional Africano (ANC) e a formação de coalizões políticas, desempenham papel relevante na definição da postura do país em relação ao TPI.

Dessa forma, a análise proposta por esta pesquisa parte da compreensão de que o posicionamento da África do Sul frente ao TPI resulta da interação entre fatores sistêmicos, institucionais, normativos e domésticos. Ao integrar essas diferentes dimensões, torna-se possível compreender não apenas as mudanças observadas ao longo do tempo, mas também as continuidades que marcam a atuação sul-africana no sistema internacional. Nesse contexto, o TPI emerge não apenas como objeto de análise, mas como um espaço privilegiado para observar as interações entre política e justiça na ordem internacional contemporânea.

3. A ÁFRICA DO SUL: DO SUPORTE À CONTESTAÇÃO AO TPI (2016–2019)

Entre 2016 e 2019, a trajetória da África do Sul em relação ao Tribunal Penal Internacional foi marcada por uma inflexão significativa, que evidenciou a passagem de um posicionamento historicamente associado ao apoio normativo ao sistema do Estatuto de Roma para uma postura de crescente contestação política e jurídica. Esse período é particularmente relevante por revelar como mudanças no cenário doméstico sul-africano, combinadas a dinâmicas do sistema internacional e a decisões controversas envolvendo cooperação com o Tribunal, contribuíram para a reavaliação da relação do país com a jurisdição penal internacional.

Nesse contexto, a tentativa de retirada do Estatuto de Roma, os debates internos sobre soberania e obrigações internacionais e os episódios de tensão com o TPI tornam-se elementos centrais para compreender o reposicionamento sul-africano. Assim, este capítulo analisa o processo de transição entre suporte e contestação, examinando seus fundamentos jurídicos, políticos e institucionais, bem como suas implicações para a África do Sul no regime internacional de justiça penal.

3.1. O caso de Omar Al-Bashir e a denúncia sul-africana ao Estatuto de Roma

Embora a região de Darfur no Sudão possua uma longa trajetória histórica, o conflito contemporâneo intensificou-se a partir do final do século XX, com o agravamento de tensões entre grupos nômades árabes e populações sedentárias, como a etnia *Fur*. Essas tensões evoluíram a partir de 2003 para um conflito armado não internacional entre o governo sudanês e grupos rebeldes organizados, como o *Sudanese Liberation Movement/Army* e o *Justice and Equality Movement*, formados em resposta à marginalização política e econômica da região (Dias, 2020).

A reação do governo sudanês incluiu a mobilização da milícia *Janjaweed*, que, além de combater grupos insurgentes, conduziu ataques sistemáticos contra a população civil, especialmente contra indivíduos das etnias *Fur*, *Masalit* e *Zaghawa*. Essas ações foram acompanhadas por outras forças estatais, incluindo as Forças Armadas, a polícia e serviços de inteligência. Como resultado, o conflito produziu, em pouco tempo, dezenas de milhares de mortes, além de deslocamentos massivos de população, tanto interna quanto para países vizinhos, como o Chade. Apesar de tentativas de cessar-fogo e da atuação de missões internacionais, como a UNAMID (Operação Híbrida da União Africana e das Nações Unidas

em Darfur), a crise humanitária se agravou significativamente (Dias, 2020).

Diante da gravidade da situação, o Conselho de Segurança das Nações Unidas estabeleceu, por meio da Resolução 1564 (2004), uma Comissão Internacional de Inquérito para investigar violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário na região. O relatório da Comissão, publicado em 2005, concluiu que havia fundamentos razoáveis para acreditar na ocorrência de crimes de guerra e crimes contra a humanidade, além de recomendar o encaminhamento do caso ao Tribunal Penal Internacional (ICC, 2018; ICC, [s.d.]).

Com base nessas conclusões, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução 1593 (2005), encaminhou a situação de Darfur ao Tribunal Penal Internacional, considerando-a uma ameaça à paz e à segurança internacional. As investigações apontaram para a prática generalizada de ataques contra civis, incluindo homicídios, deslocamentos forçados, violência sexual, tortura e destruição de vilarejos, dirigidos principalmente contra os grupos étnicos *Fur*, *Masalit* e *Zaghawa* (ICC, 2018).

Nesse contexto, a Câmara Preliminar I do Tribunal concluiu haver indícios suficientes de que o então presidente sudanês, Omar al-Bashir, desempenhou papel central na coordenação e implementação das operações de contra-insurgência, exercendo controle sobre forças estatais e milícias. Em razão disso, foram emitidos mandados de prisão contra al-Bashir em 2009, por crimes de guerra e crimes contra a humanidade, e, posteriormente, em 2010, incluindo também a acusação de genocídio, após revisão das provas (ICC, 2018).

Além do caso contra al-Bashir, a investigação do Tribunal resultou em processos contra outros indivíduos, incluindo autoridades governamentais e líderes de milícias. A situação de Darfur tornou-se emblemática no âmbito do Tribunal Penal Internacional por três razões principais: foi a primeira a ser encaminhada pelo Conselho de Segurança, a primeira envolvendo um Estado não parte do Estatuto de Roma e a primeira a incluir acusações de genocídio no âmbito do Tribunal (Dias, 2020).

Observa-se que, apesar das resoluções do Conselho de Segurança, não houve consenso internacional sobre a condução do conflito em Darfur. Nesse contexto, a União Africana (UA) buscou alternativas à atuação do Tribunal Penal Internacional (TPI), solicitando o adiamento do processo contra Omar al-Bashir com base no Artigo 16 do Estatuto de Roma, sob o argumento de que a persecução penal poderia comprometer os esforços de paz. A UA defendia, ainda, a priorização de mecanismos domésticos de responsabilização, em linha com o princípio da complementaridade (Dias, 2020).

É possível verificar, contudo, que tais apelos foram ignorados pelo Conselho de Segurança, o que contribuiu para o agravamento das tensões entre a UA, o TPI e a comunidade

internacional. Consolidou-se, entre Estados africanos, a percepção de que a justiça penal internacional atuava de forma seletiva, com foco desproporcional no continente africano, em contraste com a ausência de investigações em outras regiões (Hirsch, 2012; Mills, 2012). Ganhou força, então, a crítica de que o TPI operaria sob um viés “imperialista”, associado a interesses ocidentais. O próprio Sudão passou a contestar a legitimidade do Tribunal, classificando-o como uma instituição politizada e defendendo sua capacidade de conduzir julgamentos internos (Taylor, 2015).

É nesse cenário que, em 2015, ano em que haveria uma reunião da União Africana a ser realizada na África do Sul, o Secretário do TPI notificou o país sede do evento acerca da sua responsabilidade de prender al-Bashir, e a possibilidade de consultar o Tribunal sobre possíveis desafios à execução de mandados de prisão, tendo em vista a visita planejada do líder sudanês ao país para a cúpula. As autoridades sul-africanas realizaram uma reunião com o TPI em 12 junho de 2015 para discutir exatamente essa questão (Van Der Vyver, 2015; Anistia Internacional, 2017).

No dia seguinte à reunião, o TPI considerou que estava clara a responsabilidade da África do Sul para com a prisão de al-Bashir, tendo em vista o Estatuto de Roma e a internalização do tratado por parte do país, e a própria Suprema Corte sul africana determinou que al-Bashir fosse impedido de sair do Estado até que a situação com o TPI fosse resolvida (ICC, 2015). Contudo, autoridades do governo sul-africano desrespeitaram a ordem do tribunal superior do país e permitiram que al-Bashir deixasse o território nacional em 15 de junho, em meio a audiências internas em curso para esclarecer as obrigações da África do Sul (Van Der Vyver, 2015).

A argumentação do governo sul-africano era de que, mesmo indiciado por tais crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio, o presidente sudanês gozaria de imunidade diplomática no país, conforme o direito internacional consuetudinário (Van Der Vyver, 2015; Anistia Internacional, 2015). Entretanto, de acordo com a interpretação do TPI e da própria Suprema Corte sul-africana, o ato das autoridades foi considerado inconstitucional (dado a internalização do Estatuto) em consonância com o Artigo 27 § 2 do Estatuto, que determina que “as imunidades ou regras processuais especiais que possam estar associadas à capacidade oficial de uma pessoa, seja ao abrigo do direito nacional ou internacional, não impedirão o Tribunal de exercer a sua jurisdição sobre essa pessoa” (Estatuto de Roma, 1998, art. 27, § 2, tradução nossa).

Nesse sentido, uma vez que o Sudão se encontrava em situação análoga à dos Estados-partes do Estatuto em função da indicação pelo Conselho de Segurança, a África do Sul detinha

responsabilidade para com o direito internacional firmado através de sua adesão ao Estatuto de prender Omar al-Bashir e entregá-lo para julgamento à corte (ICC, 2017). É nesse cenário de tensão entre os países africanos, em especial a União Africana, e o TPI, que a África do Sul opta por registrar sua denúncia e se retirar do Estatuto no ano seguinte.

Na sua carta de retirada do TPI¹², a África do Sul reforça sua defesa aos Direitos Humanos e relembra sua participação importante para criação e adesão ao Estatuto de Roma, mas de outro lado, reitera sua crítica à relação do TPI com o Conselho de Segurança e afirma que dúvidas sobre a credibilidade do TPI permanecerão enquanto três dos cinco países com assento permanente do CSONU não compuserem o Tribunal. Além disso, a África do Sul também expressa sua percepção de inequidade, injustiça e parcialidade do TPI em razão de seu foco desproporcional em nacionais de países africanos, mesmo diante de violações de outros Estados (ONU, 2016a).

O país ainda adiciona que compõe, com orgulho, a União Africana (AU) desde 2001 e que a situação no ano anterior relacionada à prisão de al-Bashir representou um conflito de obrigações entre o direito internacional, formulado no Estatuto de Roma, o direito consuetudinário e o acordo de âmbito regional estabelecido pela União Africana (ONU, 2016a). Em suas palavras:

Em 2015, a África do Sul encontrou-se na posição nada invejável de se deparar com obrigações conflitantes de direito internacional que tiveram de ser interpretadas no âmbito das duras realidades diplomáticas e mandatos sobrepostos, quando a África do Sul acolheu a 30.^a Sessão Ordinária do Comité de Representantes Permanentes, a 27.^a Sessão Ordinária do Conselho Executivo e a 25.^a Sessão Ordinária da Assembleia da União Africana (a «Cúpula da UA»), de 7 a 15 de junho de 2015. A África do Sul enfrentou a obrigação conflitante de prender o Presidente Al Bashir ao abrigo do Estatuto de Roma, a obrigação para com a UA de conceder imunidade nos termos do Acordo de Sede e da Convenção Geral sobre os Privilégios e Imunidades da Organização da Unidade Africana de 1965, bem como a obrigação ao abrigo do direito internacional consuetudinário que reconhece a imunidade dos chefes de Estado em exercício. Além disso, não há clareza sobre a natureza e o alcance das disposições do Artigo 98 do Estatuto de Roma e sua relação com o Artigo 27, o que se reflete nas inconsistências das conclusões das Câmaras de Pré-Julgamento nos casos do Malawi e do Chade, por um lado, e no caso da RDC, por outro. O Artigo 27 e o Artigo 98 representam a interseção do direito das imunidades aplicáveis aos Chefes de Estado e de Governo e a obrigação de cooperação dos Estados Partes no Estatuto de Roma. A relação entre os Estados Partes e os Estados não Partes continua a ser regida pelo direito internacional consuetudinário que confere a um Chefe de Estado imunidade *ratione personae*. A prisão de tal pessoa por um Estado Parte, em conformidade com suas obrigações do Estatuto de Roma, pode, portanto, resultar em uma violação de suas obrigações de direito internacional consuetudinário (ONU, 2016a, p.2, tradução nossa).

¹² Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/cn/2016/cn.786.2016-eng.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2026.

Nesse contexto, mesmo após o Tribunal determinar que África do Sul não cumpriu com suas funções perante o Estatuto, a Câmara de pré-julgamento II decidiu, em julho de 2017, que não ira encaminhar o caso de descumprimento à Assembleia dos Estados Partes e/ou ao Conselho de Segurança (ICC, 2017; Coalizão para o Tribunal Penal Internacional, 2017). Segundo a interpretação, não haveria uma consequência prática construtiva para o caso. Conforme apontado,

Para esta conclusão, a Câmara considerou significativo o fato da África do Sul ter sido o primeiro Estado Parte a solicitar ao Tribunal uma decisão jurídica definitiva sobre a extensão das suas obrigações de executar um pedido de prisão e entrega de Omar al-Bashir. Além disso, a Câmara não se convenceu de que se justificasse um encaminhamento do caso à Assembleia dos Estados Partes e/ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas para obter a cooperação da África do Sul, tendo em conta que os tribunais nacionais sul-africanos já tinham considerado que a África do Sul violava as suas obrigações ao abrigo do seu quadro jurídico interno e que qualquer questão remanescente relativa às obrigações da África do Sul ao abrigo do Estatuto tinha sido resolvida pela Câmara na decisão (ICC, 2017, tradução nossa)

De todo modo, é possível observar que o episódio envolvendo a recusa da África do Sul em prender Omar al-Bashir evidencia, de forma paradigmática, os limites estruturais da justiça penal internacional. Ainda que o Tribunal Penal Internacional disponha de base normativa robusta, sua efetividade permanece condicionada à cooperação dos Estados, o que o torna vulnerável a decisões políticas que podem frustrar a aplicação do direito.

Nesse contexto, verifica-se um claro conflito entre diferentes níveis de governança: no plano global, o Tribunal afirma obrigações jurídicas universais; no âmbito regional, a União Africana prioriza estabilidade e soluções políticas; e, no plano doméstico, os tribunais sul-africanos reafirmam a primazia do direito internacional incorporado. Ademais, a África do Sul utiliza do caso para reforçar a crítica, amplamente difundida entre Estados africanos, de que o Tribunal operaria de forma seletiva, com foco desproporcional no continente e sensível a dinâmicas de poder globais (vinculadas ao Conselho de Segurança da ONU), o que alimenta percepções de viés e de interferência externa.

Nesse cenário, a decisão da África do Sul de denunciar o Estatuto de Roma, em 2016, constitui uma resposta direta ao constrangimento jurídico e político gerado pelo caso al-Bashir e à crítica africana ao TPI. Observa-se que, ao se ver diante da incompatibilidade entre suas obrigações internacionais perante o Tribunal e suas prioridades políticas e regionais, o Estado sul-africano optou por contestar institucionalmente o próprio sistema, sinalizando que, quando a cooperação com a justiça internacional implica custos políticos elevados, a adesão ao regime pode ser colocada em xeque.

Dessa forma, se torna necessário compreender quais seriam esses custos políticos e quais os possíveis demais fatores da conjuntura política nacional e internacional/regional que poderiam ter embasado a decisão sul-africana. Estes pontos serão explorados nas próximas sessões do capítulo, mas antes é importante também dar luz às repercussões, internas e externas, que surgiram após o anúncio do executivo da África do Sul e que, principalmente na figura da Suprema Corte do Estado, foram capazes de alterar os rumos da ação do país.

3.2. A repercussão da denúncia e a revisão da Suprema Corte da África do Sul

A notificação de retirada da África do Sul do Estatuto de Roma foi amplamente recebida com críticas no plano internacional e doméstico, especialmente por organizações de direitos humanos, instituições acadêmicas e órgãos das Nações Unidas, que a interpretaram como um retrocesso no combate à impunidade. Contudo, no âmbito regional, a decisão encontrou respaldo político na União Africana, sendo compreendida como parte de uma contestação mais ampla à legitimidade e à imparcialidade do Tribunal Penal Internacional, o que evidenciou a coexistência de percepções divergentes sobre o papel da justiça penal internacional.

A Anistia Internacional, por exemplo, em uma matéria publicada em seu site em outubro de 2016, considerou a decisão de saída da África do Sul do TPI “uma profunda traição a milhões de vítimas mundialmente” (tradução nossa). De acordo com diretor de Pesquisa e Defesa de Direitos para a África da Anistia Internacional, Netsanet Belay,

a repentina decisão da África do Sul de se retirar do TPI é profundamente decepcionante. Ao tomar essa decisão, o país está traindo milhões de vítimas das mais graves violações dos direitos humanos e minando o sistema de justiça internacional. A África do Sul não deve abandonar seu papel como defensora dos direitos humanos e da justiça [...]. O Estatuto de Roma é um pacto entre os países, segundo o qual não permitirão mais que crimes de direito internacional, incluindo o *apartheid*, sejam cometidos impunemente. A África do Sul deve dialogar construtivamente com o TPI para resolver quaisquer preocupações legítimas que possa ter, em vez de tomar medidas que apenas sirvam para prejudicar a reputação do país e a luta global pela paz e justiça (Anistia Internacional, 2016, tradução nossa).

Esse discurso é relevante pois, de fato, vários autores acadêmicos e de artigos de jornal, em revisão bibliográfica apresentada na próxima seção do capítulo, vão argumentar que a África do Sul deve usar seu protagonismo e liderança regional, que se expressou de maneira extremamente relevante no momento de criação do TPI, para encontrar meios de resolver e reformar questões e desconfiças legítimas de credibilidade e imparcialidade do TPI, e não apenas se retirar do Estatuto (Freedom House, 2015).

Além disso, o Secretário-Geral das Nações Unidas também expressou pesar diante da decisão do governo sul-africano de se retirar do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, destacando a relevância histórica da África do Sul na criação da Corte, inclusive como um de seus primeiros signatários. Manifestou, ainda, a expectativa de que o país reconsiderasse sua posição antes da efetivação da retirada e ressaltou a importância do Tribunal Penal Internacional como instrumento central nos esforços globais de combate à impunidade e de prevenção de conflitos, demonstrando confiança de que os Estados-membros continuarão a apoiar e fortalecer a instituição. Enfatizou, na mesma linha que a Anistia Internacional, que eventuais preocupações relativas ao funcionamento do Tribunal devem ser tratadas no âmbito da Assembleia dos Estados Partes do Estatuto de Roma, reforçando a necessidade de diálogo institucional para o aprimoramento do sistema (ONU, 2016b).

O então Presidente da Assembleia dos Estados Partes do TPI, Sidiki Kaba, por sua vez, reconheceu o caráter soberano da decisão da África do Sul e do Burundi (que também havia registrado uma denúncia ao Estatuto de Roma e de fato se retirou do instrumento), mas lamentou a medida e instou ambos os países a reconsiderarem suas posições, destacando a importância da cooperação internacional no combate à impunidade. Ademais, Kaba manifestou preocupação com o potencial efeito de contágio dessa decisão, alertando que novas retiradas poderiam enfraquecer o TPI enquanto principal instância permanente responsável por julgar crimes graves, como genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e agressão. Nesse sentido, enfatizou a necessidade de unidade da comunidade internacional para garantir a responsabilização de perpetradores e a manutenção da paz e da segurança internacionais. Por fim, na mesma direção das instituições anteriormente mencionadas, reiterou que a efetividade e a credibilidade do Tribunal dependem do apoio contínuo dos Estados, defendendo a permanência dos membros atuais e incentivando a adesão de novos países, como forma de assegurar o acesso universal à justiça para vítimas de crimes em larga escala (ICC, 2016).

A *Lawyers for Human Rights* (LHR), uma organização não governamental da África do Sul, também manifestou preocupação quanto a intenção do país de se retirar do Estatuto de Roma, argumentando que a medida poderia contrariar a Constituição e a legislação nacional, além de comprometer o acesso à justiça para vítimas de crimes internacionais graves. A entidade destacou o papel histórico do país na criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) e na promoção da jurisdição universal, defendendo que, apesar de críticas à seletividade do Tribunal, especialmente aquela relacionada ao foco em países africanos, tais limitações devem ser enfrentadas a partir de dentro do sistema, e não por meio da retirada (LHR, 2016).

Ademais, a LHR argumentou que a saída do TPI não elimina as obrigações do Estado

de investigar e julgar crimes internacionais e pode enfraquecer tanto o compromisso com a responsabilização quanto o acesso efetivo à justiça, especialmente diante das limitações institucionais de mecanismos regionais africanos. Por fim, a organização defende que a África do Sul deve manter seu papel de liderança na promoção da justiça internacional, fortalecendo, e não abandonando, as instituições existentes (LHR, 2016).

A *South African Human Rights Commission*, organização independente nacional sul-africana, estabelecida através da constituição com o objetivo de apoiar a democracia e defender, promover e monitorar os direitos humanos na África do Sul, também expressou sua apreensão para com a saída do país do Tribunal. Destacou que tal medida pode comprometer o compromisso histórico do país com os direitos humanos, o Estado de Direito e o combate à impunidade, e ressaltou ainda, que o TPI constitui o principal mecanismo permanente de responsabilização por crimes internacionais, especialmente diante da ausência de alternativas eficazes no âmbito regional africano (South African Human Rights Commission, 2016).

Nesse sentido, argumenta-se que, embora existam iniciativas como o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, no âmbito da União Africana, estas apresentam limitações significativas, sobretudo por não possuírem competência criminal ampla e por restringirem o acesso de vítimas. Além disso, destaca-se que propostas regionais que incluem imunidade para chefes de Estado em exercício tendem a reforçar a impunidade, ao dificultar a responsabilização por violações graves de direitos humanos. Por fim, a Comissão enfatiza que a adesão ao Estatuto de Roma está alinhada aos valores constitucionais sul-africanos e à tradição diplomática do país, historicamente comprometida com a promoção dos direitos humanos no plano internacional, defendendo, assim, a permanência no sistema como meio de fortalecimento da justiça global (South African Human Rights Commission, 2016).

Outrossim, o Centro de Direitos Humanos da Universidade de Pretoria também declarou sua percepção de que a saída da África do Sul do instrumento de justiça era deplorável e escreveu um artigo em que explora cinco razões pelas quais o país não deveria se retirar do instrumento. A primeira delas faz referência ao caso de al-Bashir e a influência sobre a agenda sul-africana. De acordo com o argumento, al-Bashir passou a personificar o crescente descontentamento com o suposto viés anti-africano do TPI e a representar o sentimento antiocidental de forma mais geral. Contudo, quando analisado o caso em julgamento, bem como a constante recusa do representante em comparecer perante o Tribunal e responder/contestar as acusações, a instituição interpreta que o líder sudanês utiliza da politização do tema através de outros líderes africanos para evitar julgamento, já que não consegue alegar inocência (Centre for Human Rights, 2016). Conforme explorado no texto,

Bashir não é nenhum herói africano. Ele explorou astutamente o sentimento antiocidental entre os líderes africanos para atingir um de seus principais objetivos pessoais: preservar sua própria impunidade. Ele jamais demonstrou interesse no princípio, reiteradamente declarado pela UA, de erradicar a impunidade para crimes graves. O Sudão nunca ratificou o Estatuto de Roma do TPI. O Sudão jamais se empenhou em processar efetivamente os responsáveis pelas atrocidades em Darfur. É inegável que Bashir supervisionou a prática de atrocidades em massa na região de Darfur, em seu país (Centre for Human Rights, 2016, tradução nossa).

É a partir dessa argumentação que a instituição reflete que a África do Sul não deveria permitir que o descontentamento com um caso dubio como de al-Bashir determinasse suas políticas internacionais para os Direitos Humanos. Ela critica, portanto, a politização do caso e o uso do discurso antiocidental para evitar responsabilização, ressaltando que o foco deveria permanecer nas vítimas e nas violações cometidas.

Em segundo lugar, a instituição faz uma ponderação acerca do “suposto viés anti-africano” (Centre for Human Rights, 2016, tradução nossa) do TPI e alega que esse viés é mais imagético do que real. Segundo a argumentação, embora, de fato, a maior parte dos casos julgados pelo Tribunal envolva países africanos, boa parte deles (mais especificamente metade, àquela época, quatro de oito) foram referenciados pelos próprios Estados. Outros dois foram indicados pelo Conselho de Segurança, com aprovação dos países africanos presentes nos assentos rotativos, inclusive a África do Sul, e os demais iniciados de maneira independente pela promotora do TPI, que era, à época, africana nacional da Gâmbia. Além disso, o texto enfatiza que a existência de um problema em outro lugar (inclusive violações graves dos direitos humanos e perpetradores nos Estados Unidos e no Reino Unido, por exemplo) não faz desaparecer o problema em casa. Conforme reiterado “da perspectiva das vítimas, não importa que a impunidade reine em outros lugares. As vítimas querem o fim da impunidade na situação específica em que seus familiares e entes queridos foram mortos e mutilados”, não devendo questões políticas, como essas, deslegitimar ou colocar em xeque a relevância do trabalho realizado pelo Tribunal (Centre for Human Rights, 2016).

Em terceiro lugar a instituição argumenta que a necessidade do TPI persiste, ou seja, defende-se que as razões que justificaram a criação do Tribunal permanecem válidas, sobretudo diante da incapacidade de diversos Estados de responsabilizar autores de crimes internacionais. O TPI continua sendo um instrumento essencial para evitar a impunidade em contextos de colapso institucional. Esse ponto dialoga diretamente com a quarta argumentação da instituição de que as alternativas africanas ao TPI são limitadas, nas quais as propostas de criação de um tribunal penal africano ainda são incipientes e problemáticas, especialmente por preverem

imunidade para chefes de Estado em exercício e por ainda não estarem plenamente operacionais, o que compromete sua efetividade (Centre for Human Rights, 2016).

Assim, por último, é abordada a questão da inconstitucionalidade da retirada, alegando que a saída do Estatuto de Roma pode ser incompatível com o ordenamento jurídico sul-africano, uma vez que comprometeria obrigações legais internas relacionadas à investigação e punição de crimes internacionais, além de afetar negativamente a reputação do país como defensor da justiça e dos direitos humanos (Centre for Human Rights, 2016).

Essa alegação se mostra verdadeira quando a Suprema Corte da África do Sul analisa o pedido de retirada por parte do executivo e o julga como inconstitucional e inválido, uma vez que o executivo do país o assinou e o entregou sem prévia aprovação do parlamento sul-africano. Ao interpretar o artigo 231 da Constituição, a Corte entendeu que o processo de retirada de um tratado internacional deve seguir o mesmo procedimento de sua incorporação, ou seja, requer aprovação parlamentar (Human Rights Law Centre, 2017).

Nesse sentido, argumentou-se que permitir ao Executivo encerrar unilateralmente obrigações internacionais violaria tanto o texto constitucional quanto o princípio da separação de poderes. Além disso, destacou-se que a retirada também dependeria da revogação prévia da legislação interna que incorpora o tratado. Assim, concluiu-se que a saída do Estatuto de Roma só poderia ocorrer de forma constitucional mediante participação do Legislativo, sob pena de invalidade do ato (Human Rights Law Centre, 2017).

A corte incluiu também duas questões adicionais, mas secundárias, à sua determinação. Ela compreendeu que uma eventual aprovação a posteriori do Parlamento não poderia corrigir a ilegalidade do ato, uma vez que o Executivo exerceu uma competência que não lhe cabia, tornando a decisão nula desde a origem, e indicou que as ações do executivo nacional violavam a exigência de que a ação governamental estivesse racionalmente conectada a um propósito governamental legítimo, fazendo com que a condução apressada do processo fosse interpretada como “irracionalidade processual”. Por fim, a Corte optou por não avaliar o mérito da retirada em si, limitando-se às questões processuais e constitucionais (Human Rights Law Centre, 2017).

A decisão da Suprema Corte foi tomada no dia 22 de fevereiro de 2017 e, em 7 de março do mesmo ano foi depositada uma carta de “revogação da notificação de revogação” (*Withdrawal of Notification of Withdrawal*)¹³ junto às Nações Unidas, com efeito imediato (ONU, 2017). Ou seja, foi revogado o pedido de saída do TPI registrado inicialmente pelo

¹³ Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/CN/2017/CN.121.2017-Eng.pdf>.

executivo da África do Sul, e essa movimentação da justiça sul-africana foi essencial para a permanência do país como Estado-parte do Tribunal.

Tendo isto posto, faz-se necessário compreender qual era a opinião pública e as principais publicações, acadêmicas e midiáticas, a respeito dessa tentativa de saída à época; e qual era a conjuntura política (i) regional/externa, em especial na figura da União de Africana e de outros Estados do continente que denunciaram o Estatuto de Roma, e (ii) interna ao país, que poderia ter influenciado no que a Suprema Corte chamou de “irracionalidade processual”.

3.3. Uma revisão da bibliografia disponível acerca da primeira inflexão de posicionamento Sul-Africano

Para o desenvolvimento da pesquisa, fez-se necessária uma revisão bibliográfica preliminar das principais publicações a respeito da denúncia Sul-Africana ao Estatuto de Roma. Foi possível evidenciar, através da quantidade de produções encontradas nas bases de dados, uma relativa escassez de material acadêmico produzido acerca do tema. De todo modo, os materiais encontrados nos permitem dar luz a alguns debates que surgiram nos meios de comunicação, e considerar a perspectiva de diversos autores em relação ao ocorrido, o que nos fornece subsídio para uma posterior análise multifatorial e robusta.

Tendo isto em vista, podemos destacar dois principais argumentos, de forma combinada ou isolada, entre as publicações identificadas que foram utilizados para justificar e/ou embasara a tentativa de saída sul africana do TPI: (i) um movimento ocorrido no âmbito da União Africana que resgata o pan-africanismo, questiona o neocolonialismo das instituições internacionais e as assimetrias de poder nas Relações Internacionais e, (ii) uma abordagem unilateral do executivo sul-africano, expresso na pessoa da Jacob Zuma, então presidente da África do Sul.

Como parte do primeiro argumento supracitado encontra-se em grupo de autores que compreendem o curso de ação para o TPI adotado pelo governo sul-africano como coerente e/ou legítimo (Ankomah, 2015; Anya *at al.*, 2020; Boehme, 2017; Dias, 2020; Grant; Hamilton, 2016; Maklanron, 2016). Segundo esses autores, as assimetrias de poder nas relações internacionais marcaram a trajetória do Tribunal, que adotou uma postura de seletividade nos seus julgamentos. Maklanron (2016) e Ankomah (2015) afirmam que é inegável o fato de o TPI ter concentrado sua atuação no continente africano, e, embora reconheçam que parte dos casos foi encaminhada pelos próprios Estados africanos, ressaltam que violações cometidas por potências e aliados não ganharam espaço nas investigações do órgão, pelo menos não entre os

anos de 2005 e 2016. A citação a seguir evidencia essa percepção a partir do trabalho de Ssenyonjo (2017).

[...] A prática atual do Conselho de Segurança da ONU de encaminhar casos africanos, ignorando casos não africanos, reflete dinâmicas políticas mais amplas no Conselho de Segurança. A pressão exercida por alguns membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU mina os esforços de responsabilização e impede o Conselho de cumprir suas obrigações de encaminhamento ao Procurador do TPI de forma imparcial e eficaz (Ssenyonjo, 2017, p. 763, tradução nossa).

A promotoria do TPI iniciou formalmente investigações em regiões de conflito que tiveram a participação de potências (Georgia, Afeganistão, Palestina) somente a partir de 2016, em meio à polêmica e movimentos a favor de saída em massa de países africanos do órgão de justiça internacional. Um dos principais focos de crítica é a conduta dos Estados Unidos, que não aderem ao mecanismo, mas o instrumentalizam através do Conselho de Segurança, como nos casos da Líbia e da Síria. Maklanron (2016), em seu artigo, observa a postura estadunidense diante desses casos referidos pelo CSONU e atribui o descontentamento sul-africano como uma das justificativas da tentativa de saída do país do TPI. Segundo ele:

A forma como os Estados Unidos e seus aliados reagiram aos eventos ocorridos na Líbia em 2011 fez com que a África do Sul mudasse permanentemente sua visão sobre o Tribunal Penal Internacional (TPI). Os Estados Unidos e seus aliados demonstraram que abusariam de seu poder e ignorariam a lei para atingir seus objetivos políticos – e piorariam ainda mais uma situação já precária (Maklanron, 2016, p. 87).

Além das rivalidades geopolíticas, parte da literatura identifica como fator relevante a incorporação, pela África do Sul, de um discurso amplamente difundido em manifestações de governos africanos no âmbito da União Africana, os quais passaram a contestar abertamente decisões do Tribunal Penal Internacional. Desentendimentos entre as duas organizações em relação aos casos da Síria, da Líbia e Sudão contribuíram para a consolidação de posicionamentos que passaram a caracterizar o TPI como uma instituição de viés racista, colonial e expressão do imperialismo ocidental. Tais críticas se articulam à defesa de que países africanos deveriam romper com estruturas herdadas do colonialismo e reformular seus padrões de inserção internacional. Nesse sentido, alguns autores sustentam a necessidade de fortalecimento de mecanismos regionais, como a *African Court of Justice and Human Rights*, vinculada à União Africana, de modo a permitir que o próprio continente enfrente, de forma autônoma, os crimes internacionais ocorridos em seu território (Maklanron, 2016).

Dias (2020, p. 82–83) exemplifica essa dinâmica ao apontar a posição privilegiada ocupada por Estados ocidentais, que não se submetem às instâncias internacionais de justiça e

se colocam como “legisladores que não são imputáveis pelos crimes que definem”. Sob essa ótica, amparadas por estruturas de colonialidade e imperialismo, as potências hegemônicas teriam moldado um sistema de justiça internacional baseado no silenciamento de vozes marginalizadas e na exigência permanente de conformidade a padrões universais, sem consideração adequada pelas realidades internas e capacidades de determinados Estados. Como consequência, consolida-se uma narrativa que associa o continente africano a uma suposta incapacidade de implementar o direito de matriz ocidental, reforçando estigmas de primitivismo e subalternidade.

Por seu turno, Ankomah (2015), em seu texto *A case of mistaken memory*, publicado no jornal pan-africanista *New African Magazine*, defende a política de retirada do TPI e critica as forças políticas que “assediam” o presidente Zuma para retroceder. Segundo o autor, a retirada do TPI é medida não apenas de defesa dos nacionais, mas que respeita o legado e a história do país.

Outros trabalhos (Onishi, 2015; Sieff; Mahr, 2016) defendem que o tema da colonialidade e assimetrias de poder nas instituições internacionais precisam fazer parte de um debate amplo, mas não tiram a importância e legitimidade do TPI. Para esses autores, não se pode desconsiderar a importante participação africana na negociação do Tribunal, e não se deve menosprezar o que a denúncia ao Estatuto de Roma representa para a África do Sul e para o legado de Nelson Mandela no país e no continente como um todo. Além disso, alguns autores, como Max Du Plessis e Guénaél Mettraux (2017), entendem que, por todo seu histórico, a África do Sul desempenha um importante papel dentre os Estados-membros do TPI, e deveria usar sua influência dentro do instrumento, portanto, para engajar outros Estados-parte em direção a uma reforma na influência do Conselho de Segurança sobre o TPI em algumas circunstâncias, no lugar de colocar em xeque a legitimidade do instrumento ameaçando denunciá-lo após ter sido, ele mesmo, essencial na construção do TPI como é ele hoje.

Para Max Du Plessis e Mettraux (2017), o movimento de retirada de países africanos do TPI (*Withdrawal Strategy*) do qual a África do Sul passou a fazer parte merece ser observado com atenção, inclusive porque não existe ainda, no âmbito regional, um instrumento que possa se encarregar de fazer justiça para aqueles que sofreram e sofrem atrocidades em massa. Nesse sentido, o argumento usado pelo governo para denunciar o Estatuto de Roma de que a ação “não deveria significar preocupação com as vítimas africanas de atrocidades em massa já que a *African Court of Human and Peoples Rights* seria criada através do Protocolo de Malabo da União Africana” (Plessis, Mettraux, 2017, p. 366, tradução nossa) se torna vazio quando se leva em consideração o fato de que as 15 ratificações requeridas para a viabilização do Estatuto

ainda não foram alcançadas e nem a própria África do Sul sequer assinou o documento (Plessis, Mettraux, 2017).

Assim, as justificativas dadas pelo governo de Zuma são vistas por esses autores como insuficientes e impulsionadas pelo problemático caso de al-Bashir. A dificuldade do TPI em alcançar a cooperação dos Estados africanos para a entrega do ex-presidente do Sudão permitiu que ele circulasse impunemente pelos países do continente.

Nesse mesmo sentido, Ssenyonjo (2017), em seu artigo “*African States Failed Withdrawal from the Rome Statute of the International Criminal Court: From Withdrawal Notifications to Constructive Engagement*”, argumenta que, embora a crítica à atuação enviesada do CSONU para o TPI tenha algum mérito, duas observações principais precisam ser consideradas: primeiro, os países africanos ocupando cadeira rotativa no CSONU votaram a favor das referências do Conselho de Segurança nos casos de Darfur e da Líbia, incluindo a África do Sul; segundo, o TPI continua sendo um órgão independente da ONU e os casos continuam sendo julgados por juízes imparciais sem interferência do Conselho de Segurança, o que garante credibilidade ao tribunal.

Entretanto, um importante ponto não é considerado pelo autor. Entre 2008 e 2009, o Conselho de Paz e Segurança da União Africana solicitou que o CSONU usasse de seu poder sobre o Estatuto de Roma para adiar o processo do caso de Darfur dentro do TPI. O Conselho africano se preocupava que o processo poderia ter repercussões drásticas na segurança do Sudão. Ao todo, foram três pedidos. Da mesma forma, a União Africana também apelou ao CSONU para que o caso da Líbia não fosse referenciado ao TPI, clamando pela oportunidade de resolverem as questões através de um regime de transição que considerasse as realidades e especificidades africanas necessárias para a paz na região (Dias, 2020).

Tanto as persistentes solicitações sobre o caso de Darfur quanto o pedido sobre o caso da Líbia foram ignorados pelo CSONU. Isso pode explicar melhor por que ambos os casos tiveram repercussões polêmicas no âmbito africano e foram mencionados na argumentação anticolonial contra o TPI (Dias, 2020). O próprio caso de Omar al-Bashir do Sudão ocupou lugar especial no processo de ameaça de saída da África do Sul do Tribunal Penal Internacional, que deixou um profundo debate doutrinário jurídico internacional, a respeito de possíveis conflitos de obrigações perante o Direito Internacional entre o Estatuto de Roma e o Direito Consuetudinário regional, no que se refere à imunidade de chefes de Estado.

De lado diametralmente oposto, registramos produções que sustentam que a caracterização do TPI como instrumento imperialista é exagerada ou politicamente instrumentalizada, uma vez que ignora o papel ativo dos próprios Estados africanos no

encaminhamento de casos ao Tribunal, bem como as limitações estruturais impostas pelo Conselho de Segurança (Cannon; Pkalya; Maragia, 2017).

Na mesma linha, o artigo de Kantai (2016), publicado no jornal pan-africanista *New African Magazine*, reconhece que o TPI tem problemas, mas afirma que as justificativas anti-imperialistas possuem interesses “espúrios”. Assim, argumenta em sua publicação que:

Com a confiança pública na instituição em declínio, os defensores do TPI encontram-se cada vez mais encurralados. Ainda assim, as acusações de que o Tribunal tem como alvo a África são infundadas. Em todos os casos, exceto o do Quênia, o TPI foi encaminhado pelo Conselho de Segurança da ONU ou convidado pelos próprios governos (Kantai, 2016).

Essa última publicação aproxima suas críticas daquelas que atribuem ao governo de Jacob Zuma a principal razão da mudança de posicionamento. Ou seja, um novo curso de ação que não representa o Estado, mas um grupo político no poder. Lamentam, portanto, o uso instrumental da retórica pan-africanista em uma tentativa de reinterpretar a Constituição e os direitos humanos, considerada característica de um ex-presidente com histórico de desrespeito e negligência às leis. Nesse sentido, Egan (2015), em seu texto publicado na *American Magazine*, argumenta que:

Em outro nível, os críticos observam que este último incidente reflete a forma como o ANC encara os direitos humanos e a Constituição — ou seja, seletivamente, de acordo com o que convém ao partido. Consideram-no um exemplo preocupante de como os interesses políticos setoriais estão a minar a cultura de direitos humanos e devido processo legal, conquistada com muita luta, que foi a marca do novo Estado democrático inaugurado em 1994 e reforçado por uma Constituição e uma Declaração de Direitos aclamadas como uma das melhores do mundo, um marco da democracia (Egan, 2015).

Ssenyonjo (2017), argumenta, então que a maneira com que a África do Sul passou a se relacionar com o TPI mudou completamente de direção no segundo mandato do governo Jacob Zuma (2014-2018). A aproximação do discurso da África do Sul com discursos de países como Burundi e Gâmbia de rechaço ao TPI coloca em xeque toda a tradição e reputação deixada por Mandela no campo dos direitos humanos e do direito internacional. Segundo o autor, esses países africanos que passaram a rechaçar o TPI tinham a intenção de garantir que oficiais de Estado, inclusive seus chefes, escapassem de possíveis investigações criminais.

Como retratado por Ssenyonjo (2017), a tentativa do governo Zuma de desvincular o país do TPI tem sido questionada internamente, conforme percebido pela posição da Suprema Corte e de demais instituições independentes no país, mencionadas na sessão anterior do

capítulo. Dessa forma, apesar das razões discutidas na literatura, alinhadas ao movimento regional impulsionado pela União Africana, que sustentariam a saída da África do Sul do TPI, o intento promovido pelo ex-presidente Zuma não logrou sucesso efetivo.

Contudo, segundo os autores Fabricius (2019), Richard Goldstone e Mark Kersten (2018), e o artigo publicado no jornal *Africa Confidential* (2016), Zuma e a parcela identitária do partido constituíram uma frente forte e consistente anti-TPI que dificultaria, inclusive, uma nova mudança de curso com Ramaphosa (atual presidente sul-africano, cujo histórico de atuação se liga à defesa do TPI). Por outro lado, existiam à época expectativas de que o novo presidente e o espaço parlamentar reforçassem a permanência no TPI, o que se provou verdadeiro, conforme evidências dos anos 2024/2025 a serem exploradas no 4º capítulo.

3.4. Contexto político externo/regional (*Withdrawal strategy*)

Conforme mencionado de maneira reiterada ao longo do texto, o contexto regional de questionamento e críticas ao TPI, impulsionados pela posição da União Africana enquanto organização, foi um importante fator, presente tanto na carta de retirada protocolada pela África do Sul quanto na opinião pública expressa em alguns artigos acadêmicos e em diversas matérias de jornal e revista, para embasar a decisão do governo sul-africano. Faz-se necessário, portanto, compreender melhor qual era o contexto regional da época, o que foi a chamada *Withdrawal Strategy* e qual a posição oficial da União Africana perante esse movimento como um todo.

Em seu início, a União Africana (UA) apoiou a atuação do TPI e sempre se colocou como uma instituição que valoriza os Direitos Humanos e entende como essencial a responsabilização de perpetradores dos mais graves crimes regidos pelo Direito Internacional. Contudo, de forma paralela, a União Africana nasceu de um movimento panafricanista, que se fortaleceu no final do século XX e início do século XXI. Este é um movimento político e filosófico de definição bastante complexa e difusa, com várias vertentes, mas que pode ser resumido, para fins didáticos, dado que não é o foco da presente pesquisa, em um movimento que promove a união de povos africanos (sem sobrepujar sua pluralidade) e luta contra o colonialismo e o racismo, visando a independência da região como um todo e a valorização da história, das diferentes culturas e das identidades coletivas (Mahdi, 2018).

É nesse contexto que a União Africana surge com o objetivo de difundir ideias panafricanistas e institucionalizar o movimento, de maneira a promover solidariedade e cooperação entre os países africanos na resolução de desafios no continente. Dado o cenário no qual diversos nacionais de países africanos, inclusive Chefes de Estado, estão sendo indiciados

e julgados por um Tribunal Internacional por meio da indicação de um instrumento político, tal qual o Conselho de Segurança, as próprias características intrínsecas à criação da instituição fazem com que ela interprete a atuação do instrumento como uma expressão do poder colonial por parte de países imperialistas (Mahdi, 2018).

Assim, após as polêmicas interações entre a União Africana, o TPI e o Conselho de Segurança, envolvendo principalmente os casos de Darfur e da Líbia, a instituição elaborou uma resolução adotada pelos Chefes de Estados e de Governos na Cúpula da União Africana de janeiro de 2017, sobre uma estratégia de retirada coletiva do TPI. O documento intitulado *Withdrawal Strategy Document*¹⁴ discorre sobre o contexto histórico, as implicações e conceito de retirada coletiva, assim como propõe abordagens e/ou estratégias jurídicas e políticas para o engajamento dos países com o TPI, com vistas a buscar as reformas necessárias no Tribunal (Mahdi, 2018; União Africana, 2017).

Ementas ao Estatuto de Roma, reforma no Conselho de Segurança e fortalecimento da representação africana no TPI são algumas das estratégias mencionadas no documento, o que pode ser considerado extremamente incoerente com a proposta do documento como um todo, uma vez que se pressupõe participação no Tribunal para que estas iniciativas surtam efeito, e não retirada. De todo modo, a União Africana deixa claro que, embora se trate de uma estratégia de retirada coletiva, os Estados têm autonomia para adotar quaisquer políticas que achem coerente perante o TPI, e a organização irá apoiar todos aqueles que optarem por se retirar do instrumento, inclusive aqueles que já manifestaram interesse e/ou efetivaram a retirada¹⁵, sendo considerados pioneiros da estratégia. Dessa forma, a África do Sul é considerada uma pioneira e parte da estratégia coletiva de retirada em um primeiro momento, mesmo que posteriormente tenha recuado da decisão (Mahdi, 2018; União Africana, 2017; Procopio, 2017).

A UA não conquistou, entretanto, união entre os países africanos nessa iniciativa. Vários Estados se posicionaram pró-TPI, entre eles a Nigéria e o Senegal, e, conforme apontado por Maram Mahdi (2018, p. 70-71, tradução nossa),

a UA deparou-se com a dura realidade de que a grande maioria dos seus Estados-membros não apoia o apelo a uma retirada em massa. Os Estados-membros da UA mantinham posições variadas em relação ao TPI, alguns claramente categorizados como pró ou contra o TPI, e outros classificados como indecisos. De fato, os únicos Estados a tomarem medidas ativas para se retirarem do TPI foram o Burundi e a África

¹⁴ Podendo ser acessado em:

https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/icc_withdrawal_strategy_jan.2017.pdf.

¹⁵ À saber, Burundi, Gâmbia e África do Sul, que expressaram seu interesse em se retirar do TPI anteriormente à adoção do documento.

do Sul¹⁶. Embora o Burundi tenha conseguido retirar-se do TPI, parece improvável que outros países africanos sigam o exemplo. A estratégia de retirada coletiva da UA evidenciou a falta de consenso e de decisões coletivas no seio da UA.

Nesse sentido, é possível evidenciar que, embora de fato tenha havido um discurso regional de críticas ao TPI e de retirada por parte de alguns Estados, este movimento de denúncia ao Estatuto não era consenso regional e não foi sistematizado na prática. Além disso, muito embora a iniciativa de retirada sul-africana tenha ocorrido de maneira predecessora à adoção do documento de estratégia, o discurso decolonial utilizado contra o TPI em linha com os ideais panafricanistas da União Africana já vinham sendo difundidos há algum tempo nos fóruns regionais.

Essa ausência de consenso entre os Estados africanos diante da chamada da União Africana em direção a uma retirada coletiva demonstra que, não só a conjuntura política regional da época influenciou as denúncias realizadas pelos países africanos ao Estatuto de Roma, mas também que os governos e conjunturas políticas internas aos Estados possuíam papel relevante para determinar se um país adotaria uma postura pró ou contra o TPI.

As justificativas dos outros dois países africanos que denunciaram o Estatuto exemplificam essa dinâmica. No caso do Burundi, a retirada do Tribunal Penal Internacional (TPI) foi justificada pelo governo como uma reação à suposta instrumentalização da Corte por potências ocidentais. Contudo, críticos argumentam que a decisão esteve diretamente relacionada à abertura, em 2016, de um exame preliminar pela Procuradoria do Tribunal sobre possíveis crimes contra a humanidade no país, em um contexto de grave deterioração dos direitos humanos e de incapacidade estatal de conduzir investigações independentes. O país protocolou seu pedido de retirada em outubro de 2016 e sua efetivação ocorreu um ano depois, conforme previsto no Estatuto de Roma (Mahli, 2018).

De forma semelhante, a Gâmbia também anunciou sua retirada com base na percepção de que o TPI atuaria de forma seletiva e discriminatória contra países africanos. Essa crítica foi reforçada pela ausência de resposta a demandas envolvendo violações contra africanos fora do continente. No entanto, observa-se que o contexto interno do país, marcado por um histórico problemático em direitos humanos durante o governo de Yahya Jammeh, também pode ter influenciado a decisão. Após a mudança de governo, com a saída de Jammeh e a eleição de Adama Barrow, o país reverteu sua posição e voltou a reconhecer a importância do Tribunal como instrumento de justiça internacional (Mahli, 2018).

¹⁶ A Gâmbia também havia registrado uma denúncia ao Tribunal em 2016, mas que foi rapidamente retirada em fevereiro de 2017, após uma mudança de governos.

Esse contexto regional e de outros países que denunciaram o Estatuto reforça a importância de investigar as características e a atuação do governo e do partido político em exercício, assim como a conjuntura política interna no período analisado de maneira a mapear todos os fatores que possam ter impulsionado a decisão sul-africana.

3.5. Contexto político interno à África do Sul

Diferentemente dos demais países a denunciarem o Estatuto de Roma, nenhum nacional sul-africano, em especial em exercício no governo, estava sob risco de indiciamento no TPI. Contudo, o país passava, em 2016, por um momento de instabilidade política devido, principalmente, às polêmicas de corrupção envolvendo o então presidente Jacob Zuma. Durante seu governo, acumulavam-se denúncias relacionadas ao chamado escândalo de “*state capture*”, envolvendo a influência indevida da família Gupta sobre decisões estatais, além de controvérsias anteriores, como o uso de recursos públicos para reformas em sua residência privada em Nkandla (Public Protector South Africa, 2014; Dlodla, 2016; Allison, 2016).

Nesse contexto, observa-se uma crise política sul-africana que foi marcada por crescente desgaste institucional e perda de legitimidade do Executivo. O governo de Zuma enfrentou sucessivas contestações judiciais, incluindo decisões da Corte Constitucional que reconheceram violações à Constituição no caso Nkandla, bem como tentativas recorrentes de moções de desconfiança no Parlamento (Dlodla, 2016; Allison, 2016). Esse ambiente contribuiu para intensificar tensões entre os poderes e evidenciar fragilidades na governança democrática do país.

Paralelamente, a sociedade civil sul-africana mobilizou-se de forma significativa contra o governo. Manifestações de grande escala ocorreram em diferentes cidades, reunindo cidadãos, organizações e setores empresariais em protesto contra a corrupção e a condução política do país (Al Jazeera, 2017; Whittles, 2017). Tais mobilizações refletiam um descontentamento generalizado e ampliavam a pressão sobre o governo, tanto interna quanto internacionalmente.

No plano político-partidário, o *African National Congress* (ANC), partido histórico no poder, também enfrentava divisões internas. Embora permanecesse formalmente alinhado ao presidente, cresciam tensões entre facções do partido, algumas das quais passaram a questionar sua liderança e os impactos eleitorais negativos decorrentes dos escândalos. Ao mesmo tempo, partidos de oposição intensificaram críticas e estratégias de contestação institucional, aprofundando o cenário de polarização política (BBC News, 2016; Dlodla, 2016).

Nesse quadro de instabilidade doméstica, argumenta-se que a decisão de retirada do Estatuto de Roma não pode ser compreendida apenas como resposta a pressões externas ou regionais, mas também como parte de uma estratégia política interna. A crise gerada pelo não cumprimento da ordem judicial de prisão de Omar al-Bashir expôs o governo a um constrangimento jurídico significativo, reforçando a percepção de conflito entre obrigações internacionais e prioridades políticas nacionais. Assim, a denúncia do Estatuto pode ser interpretada como uma tentativa de reafirmação da soberania estatal e de contenção de pressões institucionais, em um momento em que o governo enfrentava intensa contestação interna e questionamentos quanto ao seu compromisso com o Estado de Direito (Al Jazeera, 2016; Caldwell, 2016; Tladi, 2015).

Esse cenário traz uma questão importante a ser considerada em que, muito embora o governo de Jacob Zuma não tenha tido necessariamente nenhuma pré-condição que fizesse com que ele se voltasse diretamente contra o Tribunal, tal qual os outros países que denunciaram, o país também não se encontrava em um momento de estabilidade política. Ao contrário, o presidente estava em uma situação de extrema pressão institucional e pública. Essa conjuntura, somada a pressões políticas externas regionais, levanta um questionamento: países africanos somente denunciam o Estatuto de Roma em momentos de caos, pressões e instabilidade política interna? Lógico, essa pergunta não pressupõe que todos os países em crise política irão denunciar o TPI, mas sim, que todas as denúncias virão de países em momentos e contexto de instabilidade, em especial, quando alinhado a pressões externas. De todo modo, essa reflexão deve ser aprofundada em pesquisas futuras.

3.6. Considerações Finais acerca da primeira inflexão de posicionamento sul-africano

A análise do caso sul-africano evidencia que a tentativa de retirada do Estatuto de Roma, entre 2016 e 2017, não pode ser compreendida a partir de uma única variável explicativa. Ao contrário, trata-se de um fenômeno multifatorial, no qual se entrelaçam elementos jurídicos, políticos e institucionais, tanto no plano doméstico quanto no internacional. O episódio envolvendo a não prisão de Omar al-Bashir atuou como catalisador de tensões já existentes, expondo contradições entre obrigações internacionais assumidas pelo país e suas prioridades políticas e diplomáticas no contexto africano.

Nesse sentido, é fundamental destacar que a preocupação com a imparcialidade e a seletividade do Tribunal Penal Internacional não surge de forma pontual nesse episódio. Ao contrário, tais críticas e preocupações já estavam presentes desde as negociações para a criação

do Estatuto de Roma, inclusive por parte da própria África do Sul, que, embora tenha desempenhado papel ativo e relevante na construção do Tribunal, também manifestava reservas quanto à influência do Conselho de Segurança e às assimetrias de poder no sistema internacional, conforme demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho. Assim, a contestação ao TPI deve ser compreendida como parte de um debate mais amplo e estrutural sobre a governança global e a justiça internacional.

Ademais, o contexto político interno sul-africano desempenhou papel decisivo na condução dos acontecimentos. Como discutido ao longo do capítulo, o governo de Jacob Zuma encontrava-se fragilizado por sucessivas crises de legitimidade, escândalos de corrupção e crescente pressão institucional e social. Nesse ambiente de instabilidade, a decisão de denunciar o Estatuto de Roma pode ser interpretada, ao menos em parte, como uma estratégia política de reafirmação de soberania e de deslocamento do foco das tensões domésticas, sobretudo diante do constrangimento jurídico causado pelo descumprimento de obrigações internacionais no caso al-Bashir.

Paralelamente, conforme explicitado, o contexto regional e a atuação da União Africana também exerceram influência significativa sobre a posição sul-africana. O fortalecimento de discursos panafricanistas, aliados a críticas ao suposto viés anti-africano do TPI e à atuação do Conselho de Segurança, contribuíram para legitimar, no plano político regional, movimentos de contestação ao Tribunal. Ainda que não tenha havido consenso entre os Estados africanos quanto à estratégia de retirada coletiva, esse ambiente regional forneceu respaldo discursivo e político para a decisão inicialmente adotada pelo governo sul-africano.

Por fim, é possível concluir que a tentativa de retirada da África do Sul do TPI foi resultado da convergência entre fatores internos e externos, sendo diretamente impulsionada pelo caso Omar al-Bashir, mas sustentada por uma conjuntura mais ampla de crise política doméstica, disputas institucionais e pressões regionais. A posterior reversão da decisão, por meio da atuação da Suprema Corte, reforça, por sua vez, a resiliência das instituições democráticas sul-africanas e a centralidade do Estado de Direito na mediação entre política interna e compromissos internacionais.

4. AMBIVALÊNCIA SUL-AFRICANA NO TPI: DA CONTESTAÇÃO AO REPOSICIONAMENTO COMO LIDERANÇA (2019–2025)

Entre 2019 e 2025, a relação da África do Sul com o Tribunal Penal Internacional passou a ser caracterizada por uma ambivalência mais evidente, marcada pela coexistência entre críticas pontuais ao funcionamento do Tribunal e uma gradual reaproximação discursiva e diplomática em defesa do regime de justiça penal internacional. Esse movimento não representa uma ruptura linear com o período anterior, mas sim uma reconfiguração estratégica do posicionamento sul-africano, influenciada por mudanças no contexto político doméstico, pela dinâmica das relações internacionais e pelo papel crescente de coalizões multilaterais na defesa do sistema do Estatuto de Roma.

Nesse cenário, a África do Sul alterna entre momentos de contestação institucional e iniciativas de reafirmação de seu compromisso com o TPI, assumindo, em determinados fóruns, uma postura de liderança na defesa da universalização e fortalecimento da Corte. Assim, este capítulo analisa essa trajetória ambivalente, explorando os fatores que explicam o reposicionamento sul-africano e suas implicações.

4.1. Fim do governo de Jacob Zuma e transição para a liderança de Ramaphosa

A compreensão da inflexão no posicionamento da África do Sul em relação ao Tribunal Penal Internacional (TPI) entre 2024 e 2025 exige a retomada dos acontecimentos que marcaram o período final do governo de Jacob Zuma e a subsequente transição para a liderança de Cyril Ramaphosa. Esse período é caracterizado por uma tensão crescente entre obrigações internacionais assumidas no âmbito do Estatuto de Roma e prioridades de política externa vinculadas à soberania estatal e à diplomacia regional africana.

O ponto de inflexão inicial, conforme tratado no capítulo anterior, remonta aos acontecimentos de 2015–2016, quando a África do Sul se recusou a cumprir o mandado de prisão emitido pelo TPI contra o então presidente sudanês Omar al-Bashir durante sua visita ao país. A decisão gerou forte contestação judicial interna, culminando em decisões da *High Court* e da *Supreme Court of Appeal* que reconheceram a violação das obrigações internacionais assumidas pelo país (Ngari, 2017).

Em resposta a esse episódio, e a partir de uma crítica à suposta característica colonial, parcial e racista da atuação do TPI, com alegação de foco desproporcional em indiciamentos de nacionais africanos, o governo Zuma notificou, em outubro de 2016, sua intenção de se retirar

do Estatuto de Roma, justificando a decisão com base na alegada incompatibilidade entre as obrigações do TPI e a condução da política externa sul-africana, especialmente no que se refere à imunidade de Chefes de Estado, conforme estabelecido no direito internacional consuetudinário (Akande, 2016; Kemp, 2017).

A tentativa de retirada, contudo, foi declarada inconstitucional pela justiça sul-africana em fevereiro de 2017, sob o argumento de que tal decisão exigia aprovação parlamentar prévia (Friedrich Naumann Foundation For Freedom, 2017). Ainda assim, o governo manteve sua orientação política de contestação ao TPI, sob a qual foi apresentada ao Parlamento, em dezembro de 2017, a *International Crimes Bill*, projeto de lei cujo objetivo central era revogar a legislação doméstica que incorporava o Estatuto de Roma e estabelecer um novo regime jurídico nacional para o tratamento de crimes internacionais (África do Sul, 2017). A proposta buscava, entre outros aspectos, mitigar os constrangimentos impostos pelo TPI à política externa sul-africana, especialmente no que se refere à obrigação de prender chefes de Estado em exercício, considerada incompatível com a atuação diplomática do país no continente africano (Fabricius, 2019).

A introdução da *International Crimes Bill* ocorre de maneira paralela com um momento de transição política no interior do *African National Congress* (ANC). No mesmo mês em que ela foi apresentada ao Parlamento sul-africano, Cyril Ramaphosa foi eleito líder do partido (ANC) na Conferência de Nasrec, sucedendo Zuma na liderança partidária (SA Legal Academy, 2023; O Globo, 2017). Poucos meses depois, em fevereiro de 2018, Zuma renunciou à presidência da República, sendo substituído por Ramaphosa, que posteriormente consolidaria seu mandato nas eleições gerais de 2019 (BBC News Brasil, 2018). Essa transição marca não apenas uma mudança de liderança, mas também uma reconfiguração gradual das prioridades políticas e da orientação da política externa sul-africana.

Durante o primeiro mandato de Ramaphosa (2019–2024), a posição da África do Sul em relação ao TPI pode ser caracterizada como ambivalente ou de “limbo estratégico”, pois, embora o país não tenha efetivado sua saída do TPI, tampouco promoveu o avanço legislativo da *International Crimes Bill*, que permaneceu em tramitação no Parlamento sem progressos substantivos. Como observa Fabricius (2019), a manutenção do projeto no processo legislativo, sem sua aprovação ou retirada, sugere uma estratégia deliberada de adiamento, permitindo ao governo equilibrar pressões internas, incluindo setores do ANC favoráveis à retirada, e compromissos internacionais associados ao multilateralismo e ao Estado de Direito.

A permanência da proposta de lei no Parlamento por mais de cinco anos, sem deliberação conclusiva, também pode ser compreendida à luz das dinâmicas intra-partidárias

do ANC, em particular do peso político da facção *Radical Economic Transformation* (RET). Associada à base de apoio de Zuma, a RET defendia uma agenda mais soberanista e crítica às instituições multilaterais percebidas como seletivas ou dominadas por potências ocidentais. Nesse sentido, a proposta de reconfiguração das obrigações sul-africanas em relação ao TPI encontrava ressonância em setores relevantes do partido. Assim, durante o primeiro mandato de Cyril Ramaphosa, a permanência do projeto de lei no processo legislativo, sem deliberação conclusiva, refletiu para além de uma estratégia de adiamento, os constrangimentos impostos pela necessidade de acomodar diferentes correntes internas do ANC (Southall, 2022). A retirada imediata do projeto poderia ser interpretada como um rompimento com setores ainda influentes do partido, ao passo que sua aprovação implicaria custos significativos no plano internacional.

A inflexão mais clara nesse processo ocorre apenas em 2023, quando o governo sul-africano decide retirar formalmente a *International Crimes Bill* do Parlamento, decisão esta conduzida pelo Poder Executivo, e sinalizar uma mudança significativa na abordagem em relação ao TPI, ao reafirmar o compromisso do país com o Estatuto de Roma (Coalition For The ICC, 2023). No mesmo período, o próprio governo declarou publicamente que a África do Sul permaneceria como Estado-parte do TPI, ainda que defendendo reformas para assegurar maior consistência e equidade na aplicação do direito internacional (África do Sul, 2023).

Inclusive, alguns pontos do pronunciamento valem aqui ser replicados:

Ao permanecer signatária do Estatuto de Roma, a África do Sul guia-se pela importância de fortalecer as instituições de governança global. Nesse sentido, a África do Sul trabalhará para revitalizar o Protocolo de Malabo, que estabelecerá um tribunal penal continental complementar ao TPI como instância máxima.

Além disso, a África do Sul está considerando uma emenda legislativa que internalizaria o Estatuto de Roma, de modo a refletir todos os seus artigos. Isso inclui a disposição do artigo 98 do Estatuto, que exige a renúncia de imunidades para pessoas acusadas pelo TPI provenientes de países terceiros, nos casos em que não haja encaminhamento pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A forma como o Reino Unido internalizou o Estatuto de Roma para incorporar as disposições do artigo 98 foi recomendada como um estudo de caso exemplar (África do Sul, 2023, tradução nossa).

Pode-se extrair três reflexões principais deste excerto, a primeira delas relacionada à primeira frase, em que o executivo deixa claro e formaliza sua intenção de fortalecer as instituições multilaterais, de governança global, que vão além dos interesses regionais africanos. Essa mudança de orientação pode ser interpretada como parte de um reposicionamento mais amplo da política externa sul-africana, marcado pela busca de reancoragem institucional.

Em segundo lugar, o discurso menciona o objetivo de revitalizar o Protocolo de Malabo para a criação de uma corte penal no âmbito da União Africana, mas não como uma alternativa ao TPI, e sim como um complemento à sua atuação em âmbito regional, o que se coloca como posicionamento mais moderado quando comparado com as críticas levantadas pelo governo anterior.

Por fim, o executivo da África do Sul levanta a possibilidade de uma emenda legislativa interna à constituição para internalizar o polêmico artigo 98 do Estatuto de maneira alinhada à suas próprias interpretações e ressalvas. É importante ressaltar aqui, entretanto, que a redação do pronunciamento se fez de maneira imprecisa. O Artigo 98 do Estatuto prevê que os Estados-parte não devem violar nenhuma regra do Direito Internacional, em especial aquelas relacionadas a imunidades diplomáticas de Chefes de Estados terceiros, à menos que o Estado terceiro opte por cooperar e derrubar a imunidade.

No caso de al-Bashir, embora o Sudão não seja um Estado membro do TPI, não foi considerado pelo Tribunal como um Estado terceiro pois o Tribunal interpretou que, uma vez indicado pelo Conselho de Segurança, o Sudão estaria em uma situação análoga à dos Estados-parte e, por isso, não se aplicaria o Artigo 98, conforme apresentado no capítulo anterior. O que o governo de Zuma fez em sua denúncia ao Estatuto foi justamente questionar essa interpretação, uma vez que essa condição do Conselho de Segurança não está explicitamente codificada no Artigo e pode gerar interpretações divergentes.

Neste pronunciamento de Ramaphosa, entretanto, quando ele afirma que “Isso inclui a disposição do artigo 98 do Estatuto, que exige a renúncia de imunidades para pessoas acusadas pelo TPI provenientes de países terceiros, nos casos em que não haja encaminhamento pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas” (África do Sul, 2023, tradução nossa) é possível interpretar que, mesmo que indiretamente, ele está alinhado com a visão do Tribunal de que quando casos de Estados terceiros forem encaminhados pelo Conselho de Segurança, estes Estados adquirem um status análogo àquele de Estados-parte, e seus nacionais perdem, por conseguinte, os privilégios resultantes da imunidade diplomática perante o TPI e Estados-parte. Além disso, embora a redação do pronunciamento seja imprecisa, entende-se que para os demais casos de Estados-terceiros aplicar-se-á o Artigo 98, o qual prevê uma condicionante de cooperação do referido Estado terceiro para renúncia da imunidade do acusado antes da cooperação de um Estado-parte para prisão do indivíduo acusado, de maneira a não violar princípios do Direito Internacional.

Essa é uma mudança importante em relação ao governo anterior que indica que, ao abandonar a estratégia de retirada do TPI, e não só isso, ao reafirmar seu apoio para com a

instituição e indicar alternativas jurídicas e processais a alguns de seus descontentamentos para com a atuação da instituição, o governo Ramaphosa sinaliza uma preferência por atuar no interior das instituições multilaterais, buscando influenciá-las a partir de dentro, em vez de contestá-las por meio do afastamento.

Essa reorientação também se articula com transformações mais amplas no contexto regional africano. A partir de 2019, observa-se uma variação no papel da União Africana no debate sobre o TPI. Embora a organização tenha desempenhado papel relevante no período anterior como plataforma de contestação coletiva, culminando, inclusive, na adoção da *Withdrawal Strategy* em 2017, tal iniciativa já refletia divisões internas significativas e não possuía caráter vinculante. Nos anos subsequentes, a ausência de avanços concretos em direção a uma retirada coletiva e a reafirmação do compromisso de diversos Estados africanos com o Estatuto de Roma evidenciam o enfraquecimento dessa agenda. Nesse contexto, a União Africana passa a atuar menos como um ator coeso de oposição ao TPI e mais como um espaço de articulação plural, no qual coexistem posições divergentes, em que alguns Estados privilegiam estratégias de reforma e engajamento institucional (Uwazuruike, 2021; Kasande; Gitari; Suma, 2017; Procopio, 2017; Coalition For The International Criminal Court, [s.d.]).

Por fim, esse reposicionamento também se insere no contexto de transformação do sistema político doméstico sul-africano, particularmente diante da perspectiva, posteriormente concretizada nas eleições de 2024, de formação de um governo de coalizão (Rubin; Von Soest, 2024). A aproximação de partidos como a *Democratic Alliance*, historicamente defensores do Estado de Direito e do engajamento com instituições multilaterais, reforça a leitura de que a retirada da *International Crimes Bill* contribuiu para reduzir pontos de atrito programático e ampliar as possibilidades de cooperação política interna. Nesse sentido, a política externa e, em particular, o reposicionamento em relação ao TPI, passa a desempenhar também uma função instrumental na gestão de coalizões domésticas, evidenciando a interdependência entre dinâmicas internas e estratégias internacionais.

4.2. O contexto político nacional, regional e internacional na atualidade

Após o movimento da África do Sul de tentativa de retirada do TPI em 2016, e o processo de transição realizado durante o primeiro governo de Ramaphosa, nos dois primeiros anos de seu segundo mandato, 2024 e 2025, a África do Sul reformula suas estratégias de política externa diante de um cenário político interno inédito desde a redemocratização de 1994: um governo de coalizão (Rubin; Von Soest, 2024; Otto; Nagar, 2024). Nessa conjuntura, ela

não só permanece signatária ao Estatuto de Roma como dá início a um movimento, junto a outros países, de fortalecimento e defesa das instâncias internacionais de justiça, como a CIJ e próprio TPI.¹⁷

Em junho de 2025, o governo da África do Sul expressou “profunda preocupação” com as sanções impostas pelos EUA contra juízes do TPI, classificando-as como “direta afronta aos princípios da justiça internacional e do Estado de Direito” e afirmou que essas medidas comprometem a independência do Tribunal e ameaçam sua legitimidade. Além disso, reafirmou seu comprometimento com o Estatuto de Roma e ressaltou sua participação no Grupo de Haia, coalizão internacional destinada a proteger o TPI e a CIJ (África do Sul, 2025).

O Ministro de Relações Internacionais da África do Sul, Ronald Lamola, enfatizou, inclusive, que nenhuma nação está acima da lei e criticou a política *Double Standard* praticada por potências ocidentais em direção aos instrumentos de justiça internacional. Ele declarou que a campanha com a Malásia e outros países (que deu origem ao Grupo de Haia) visa assegurar o cumprimento da lei internacional e proteger os vulneráveis. Em suas palavras, “A formação do Grupo de Haia envia uma mensagem clara: nenhuma nação está acima da lei e nenhum crime ficará impune” (The Guardian, 2025, tradução nossa).

Além disso, em janeiro de 2025, a África do Sul tomou a iniciativa de conceder imunidade diplomática a representantes do TPI em seu território, usando uma publicação no boletim oficial para reforçar seu compromisso com a independência do Tribunal. Esse gesto foi descrito por autoridades como uma ilustração firme do comprometimento sul africano (The African Report, 2025).

Somado a isso, ainda em 2023, a África do Sul levou Israel à Corte Internacional de Justiça (CIJ) alegando genocídio em Gaza (Corte Internacional de Justiça, 2025). Isso reforça a mudança de postura do país, agora ativo na utilização dos tribunais internacionais como instrumentos de justiça e diplomacia jurídica, o que pode indicar um perfil internacional como país que busca soluções jurídicas multilaterais.

Nesse sentido, é possível perceber uma transição da postura defensiva de 2016 para uma postura proativa em 2024/2025. A atuação reforça como o Estado não só pode usar instrumentos judiciais multilaterais como ferramenta de sua política externa, fortalecendo agendas normativas e regionais, como pode assumir uma postura mais reformista do que revolucionária

¹⁷ Importante ressaltar que aqui não se estabelece uma relação causal, na qual o governo interno de coalizão causa a permanência do país no Estatuto e reafirma seu apoio. Entende-se apenas que o cenário político interno da África do Sul se coloca como um dos fatores que influenciam ou se relacionam em algum grau com o reposicionamento diante do TPI. Nem toda relação possui uma lógica causal, em especial neste caso, onde se encontra uma relação multifatorial e complexa.

em direção às críticas e ressalvas apontadas para funcionamento do TPI e demais instituições a partir desse período.

4.2.1. Um governo de coalizão e os desafios para uma estratégia de política externa coesa: o não-alinhamento ativo

As eleições de 29 de maio de 2024 marcaram uma inflexão histórica no sistema político sul-africano, com a perda da maioria absoluta do Congresso Nacional Africano (ANC) pela primeira vez desde o fim do apartheid em 1994. Esse resultado reflete um cenário de crescente insatisfação popular diante de crises internas persistentes, como baixo crescimento econômico, apagões recorrentes, altos índices de criminalidade, pobreza e desigualdade, e inaugura a necessidade de formação do primeiro governo nacional de coalizão no país (Rubin; Von Soest, 2024).

Embora tenha permanecido como o maior partido, com 40,2% dos votos, o ANC sofreu uma erosão significativa de sua base eleitoral, em grande medida atribuída à ascensão do partido uMkhonto weSizwe (MK), apoiado pelo ex-presidente Jacob Zuma. O desempenho expressivo do MK, com 14,6% dos votos, especialmente em redutos tradicionais do ANC como KwaZulu-Natal, contribuiu decisivamente para fragmentar o eleitorado, reduzindo sua capacidade de governar de forma autônoma e impondo a necessidade de negociações para a formação de uma coalizão (Rubin; Von Soest, 2024).

O novo arranjo político evidencia não apenas a fragmentação do sistema partidário, mas também a persistência de disputas internas no interior do ANC, refletidas na capacidade de mobilização política de Zuma mesmo após sua saída do poder. Ao mesmo tempo, a *Democratic Alliance* (DA) manteve crescimento modesto, consolidando-se como principal força de oposição e potencial parceira para o governo de coalizão, ao passo que outras legendas apresentaram impacto eleitoral limitado. É nesse cenário que surge o *Government of National Unity* (GNU), a coalizão governamental formada por dez partidos políticos sul-africanos, em especial o ANC e a DA¹⁸ (Rubin; Von Soest, 2024; State of the Nation, [s.d.]).

No plano externo, esse novo contexto doméstico impôs desafios adicionais à condução da política externa sul-africana, que busca equilibrar compromissos com uma ordem internacional baseada em regras e a defesa de maior protagonismo do Sul Global, em especial

¹⁸ Todos os partidos membros da coalizão são: ANC, DA, Patriotic Alliance (PA), Inkatha Freedom Party (IFP), Good Party, Pan Africanist Congress of Azania (PAC), Freedom Front Plus (FF+), United Democratic Movement (UDM), Al Jama-ah, and Rise Mzansi (State of the Nation, [s.d.]).

do continente africano. Nesse sentido, observa-se a continuidade de uma estratégia de “não-alinhamento ativo”, por meio da qual a África do Sul busca manter autonomia decisória e flexibilidade diplomática, evitando alinhamentos rígidos com grandes potências enquanto atua em múltiplos fóruns multilaterais. Tal orientação permite ao país conciliar sua tradição de engajamento institucional com uma postura crítica em relação às assimetrias do sistema internacional (Otto, Nagar, 2025).

Conforma apontado por Otto e Nagar (2025, p. 483, tradução nossa),

o não-alinhamento [...] transmite resistência à hegemonia, ao mesmo tempo que captura a busca por flexibilidade entre centros de poder concorrentes. [...] O não alinhamento ativo também difere da postura de equidistância do não-alinhamento da época da Guerra Fria, enfatizando o engajamento proativo e o empreendedorismo diplomático. Em vez de evitar o envolvimento, busca maximizar o espaço político trabalhando com múltiplos parceiros, ao mesmo tempo que respeita as normas jurídicas internacionais. Essa evolução é fundamental para compreender a posição de Pretória hoje.

Esse entendimento teórico da estratégia de não-alinhamento ativo para a Política Externa nos permite compreender melhor os desafios da África do Sul na atualidade, considerando que um governo de coalizão pressupõe diversidade de princípios e interesses, diferentemente do que ocorreu em todos os anos desde 1994, em que se possuía maior alinhamento, mesmo diante das variações intra-partidárias do ANC.

A adoção de uma governança de coalizão introduz um nível adicional de complexidade, uma vez que diferentes partidos, com visões distintas de política externa, passam a compor uma posição nacional comum. Enquanto o Congresso Nacional Africano (ANC) historicamente associa o não-alinhamento à sua identidade política, a *Democratic Alliance* (DA) tende a adotar uma orientação mais alinhada ao Ocidente (Otto, Nagar, 2025).

Essa divergência indica que, sob um arranjo de coalizão, o compromisso de Pretória com o não-alinhamento e com a universalidade poderá ser tensionado não apenas por pressões externas, mas também pela necessidade de acomodar posições divergentes no plano doméstico. Essa dificuldade com a estratégia de não-alinhamento ativo poderia ser expressa, por exemplo, de acordo com Otto e Nagar (2025), pela postura incerta e confusa da África do Sul para com o caso da guerra na Ucrânia. Os autores argumentaram que algumas ações e inações do país poderiam indicar um maior alinhamento com Moscou do que de fato uma política de não-alinhamento ativa. De maneira conjunta, (i) as abstenções da África do Sul em votações na ONU para condenação dos ataques russos à Ucrânia; (ii) a sua posterior tentativa de empreendedorismo diplomático ao liderar um esforço de negociação e acordo de paz entre os

países, que não se mostrou muito promissor, uma vez que os EUA tem protagonizado essa frente e o país sul-africano possui tensões para com a hegemonia ocidental; (iii) a realização do *Exercise Mosi*, um exercício naval com a Rússia e a China na África do Sul realizado no “aniversário” de um ano da guerra da Ucrânia em 2023, que foi interpretado pela comunidade internacional como uma insensibilidade por parte da África do Sul e como uma expansão da cooperação militar entre a Rússia e o país africano; e (iv) a controversa reação para com o mandato de prisão de Putin pelo TPI e a realização da reunião dos BRICS em 2023 na África do Sul, são indicadores capazes de levantar questionamentos sobre a política de não-alinhamento da África do Sul (Otto; Nagar, 2025).

Inclusive, o caso de indiciamento de Putin e a reunião dos BRICS configuram um episódio interessante para a análise, uma vez que se relaciona de maneira próxima com o histórico de al-Bashir no país, mas possui um desfecho alternativo. Diferentemente do caso do Sudão, o caso da Ucrânia não foi encaminhado pelo Conselho de Segurança, dado o poder de veto da Rússia no instrumento, mas foi endereçado por um movimento coletivo de trinta e nove Estados-parte do Estatuto, que resultaram, após adesão *ad hoc* explícita à jurisdição do TPI por parte da Ucrânia, e análises do promotor e das câmaras de pré-julgamento, em um mandato de prisão para Putin e outros nacionais russos por crime de guerra na Ucrânia (Ntahiraja, 2023).

Esse mandato foi expedido alguns meses antes da realização da reunião dos BRICS na África do Sul em 2023, o que gerou um debate intenso a respeito da execução do mandato por parte do país sede do evento, especialmente considerando o histórico de Omar al-Bashir. A África do Sul explorou diversas opções legais para conciliar suas obrigações diante do TPI e seus compromissos diplomáticos, desde realizar a conferência de maneira online, até evocar a reserva, não consensual perante o TPI, de imunidade diplomática que o Putin poderia se privilegiar perante o Artigo 98 do Estatuto de Roma (Otto; Nagar, 2025; Carter, 2023; Agência o Globo, 2023).

Contudo, embora os casos de Omar al-Bashir e Vladimir Putin produzam efeitos práticos semelhantes no que se refere à não aplicação de imunidades de chefes de Estado, suas bases jurídicas diferem significativamente. No caso sudanês, o Tribunal Penal Internacional fundamentou sua posição no encaminhamento pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, interpretado como capaz de submeter o Sudão a obrigações análogas às de Estados-partes (ICC, 2017). Já no caso da Ucrânia, a jurisdição do Tribunal decorre da aceitação *ad hoc* por um Estado territorial (Ucrânia), sem envolvimento do Conselho de Segurança, mas que torna suficiente para o TPI aplicar o artigo 27 do Estatuto de Roma aos indivíduos, afastando a

invocação de imunidades oficiais, mesmo quando se trata de nacionais de Estados não-partes (Ntahiraja, 2023).

Em caso parecido, no qual a Mongólia se recusou a realizar a prisão de Putin em função de imunidade diplomática, o Tribunal recorreu a dois fundamentos principais na sua argumentação. Em primeiro lugar, adotou uma interpretação teleológica do Estatuto de Roma, com base no artigo 31 §1 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, entendendo que o objetivo central do tratado é assegurar a responsabilização por crimes internacionais graves. Nesse sentido, concluiu que uma leitura dos artigos 27 e 98 que preservasse imunidades de nacionais de Estados não-partes comprometeria significativamente a efetividade do sistema do TPI (ICC, 2024).

Em segundo lugar, o Tribunal invocou o entendimento segundo o qual imunidades não se aplicam perante tribunais penais internacionais, e argumentou que, por se tratar de uma jurisdição internacional independente, e não de um tribunal doméstico, o TPI não viola o princípio da igualdade soberana ao processar autoridades estrangeiras, razão pela qual as imunidades pessoais não constituem obstáculo à sua atuação. (ICC, 2024) Essa interpretação, contudo, permanece objeto de significativa controvérsia na doutrina, especialmente no que diz respeito à compatibilidade com o artigo 98 do Estatuto.

De todo modo, a África do Sul optou por acatar o entendimento do Tribunal e efetivou a participação de Putin na reunião dos BRICS em formato remoto/digital, de maneira a não se comprometer com o TPI nem prejudicar suas relações diplomáticas com a Rússia (Carter, 2023; Agência o Globo, 2023). Isso foi visto, por alguns analistas, mais como um alinhamento à Rússia do que como uma política de não-alinhamento ativa, o que pode ser questionado, mas não se coloca como objetivo do presente trabalho (Otto; Nagar, 2025).

Em ressonância com as reflexões e análises aqui propostas, os desdobramentos do caso de Putin na reunião dos BRICS realizada na África do Sul em 2023 nos serve como mais um combustível de argumentação em direção a uma África do Sul mais alinhada com a atuação do Tribunal, que, muito embora não tenha garantido a prisão de Putin em uma visita presencial, também não protestou a jurisdição ou sua obrigação para com o instrumento de justiça, tal qual havia feito no passado no caso de al-Bashir, embora tenha buscado alternativas jurídicas. Entende-se que isso, por si só, já configura indícios de mudanças no posicionamento sul-africano frente à atuação do TPI.

Além disso, este acontecimento em específico e o relacionamento do referido país africano com a Rússia se caracteriza como um caso de curiosidade analítica, que pode ser aprofundado em pesquisas futuras, quando considerado o histórico de críticas da África do Sul

ao não indiciamentos de casos fora do continente africano, mas quando acontece, e o país tem oportunidade de atuar de maneira ativa, ele opta, dado o histórico de relação diplomática com essa potência internacional, por buscar alternativas jurídicas para não o fazer e, de certa forma, proteger o presidente russo, dado o custo geopolítico, mesmo utilizando de uma estratégia de Política Externa de não-alinhamento ativo. Isso impacta diretamente o discurso até então utilizado de que o problema do TPI era seu alinhamento com potências do P-5 do Conselho de Segurança, uma vez que, quando o Tribunal abre um mandado de prisão contra o presidente de um desses países, o Estado sul-africano busca alternativas para não o efetivar.

Esse cenário levanta uma contradição no posicionamento sul-africano perante o Tribunal, que, independentemente de uma postura de afronta, como vista no governo Zuma, ou de uma postura reformista, como vista no governo Ramaphosa, se pauta na crítica de parcialidade do Tribunal, especialmente na sua relação com o Conselho de Segurança. Sem retirar a relevância da crítica e considerando, de fato, a relação do TPI com o Conselho de Segurança, especialmente quando três dos cinco países com poder de veto não fazem parte do instrumento, uma problemática válida e que deve ser discutida, essa contradição pode levar a uma interpretação de uma possível apropriação de um discurso decolonial para proteger e instrumentalizar determinados interesses políticos, seja de proteção de Chefes de Estados investigados pelo o TPI, como o caso dos demais países africanos que denunciaram o Estatuto, seja de distração das crises políticas internamente vividas na África do Sul, por exemplo.

Por mais que essa interpretação possa ser levantada e que possa, de fato, ter algum embasamento, o entendimento proposto no presente trabalho parte de uma premissa teórica de que, de fato, as instituições internacionais (e as instituições de justiça não estão excluídas dessa realidade, pelo contrário) são impactadas pelas assimetrias de poder do sistema internacional. Nesse sentido, dado a contribuição de outras perspectivas teóricas, essas assimetrias não só podem, como devem ser questionadas, e que instituições tais quais o TPI são relevantes para a construção das relações entre os Estados e demais atores no sistema. Isso significa dizer que a crítica decolonial à estruturação do TPI e sua relação com o Conselho de Segurança é válida, e essa preocupação é expressa pelos países africanos desde a constituição do TPI, em especial pela África do Sul, como visto no primeiro capítulo.

Além disso, conforme visto também no primeiro capítulo, a relação do TPI com o Conselho de Segurança foi uma das concessões políticas necessariamente feitas entre os diferentes grupos de interesse durante as negociações, de maneira a viabilizar a aprovação do Estatuto de Roma e a criação do Tribunal.

Então, é possível concluir que, quando a África do Sul busca alternativas para não prender Putin em seu território, caso o recebesse, atrelado à crítica histórica de parcialidade e alinhamento do TPI a potências, não se trata, necessariamente e exclusivamente, de uma instrumentalização do discurso decolonial para alcançar objetivos políticos em específico, ainda possa ser o caso em algum nível, o que demandaria um aprofundamento da pesquisa neste ponto, mas sim de uma expressão das assimetrias de poder do sistema. A África do Sul, tal qual os demais países africanos e o próprio TPI, também está sujeita às restrições intrinsecamente relacionadas à assimetria de poder no sistema e a um cálculo de interesses e de ganhos relativos na política internacional.

Nesse sentido, não é possível compreender, à princípio, que a crítica sul africana é apenas uma instrumentalização de um debate válido, mas sim que essa preocupação é genuína e se expressou desde o início para a criação do instrumento, contudo, as limitações implicadas pelas assimetrias de poder do sistema e de cálculos de ganhos relativos e diplomáticos, dados a histórica relação do país com a Rússia, impediram que África do Sul agisse de maneira disruptiva e 100% alinhada com suas obrigações para com o TPI. Ainda assim, como mencionado anteriormente, é possível perceber indícios de mudanças na política sul-africana frente ao TPI neste caso uma vez que não protestou suas obrigações com o instrumento, ainda que tenha buscado alternativas.

Assim, outro caso emblemático que evidencia, ainda em 2023, uma mudança de perspectiva da África do Sul para com sua Política Externa em direção, especialmente a instrumentos internacionais de justiça, é a denúncia de Israel à Corte Internacional de Justiça diante do conflito em Gaza. Ao acionar a Corte Internacional de Justiça em 2023, com base na Convenção do Genocídio, Pretória buscou se apresentar como defensora de normas jurídicas universais, e não como um ator alinhado a interesses específicos. No entanto, essa postura é tensionada por sua histórica solidariedade com a Palestina, construída desde a luta contra o apartheid e mantida pelos governos pós-democratização, que associam a causa palestina à própria experiência sul-africana de libertação. Assim, a iniciativa no plano jurídico internacional combina tanto uma estratégia normativa quanto a continuidade de um compromisso político e moral de longa data (Otto; Nagar, 2025; Andrews, 2025).

Nesse contexto, a universalidade é mobilizada simultaneamente como princípio e instrumento de atuação diplomática, permitindo à África do Sul contestar violações percebidas por meio de mecanismos institucionais e reforçar seu compromisso com uma ordem internacional baseada em regras. Essa atuação também se articula com a estratégia de não-alinhamento ativo, ao evitar vínculos exclusivos com blocos geopolíticos e priorizar a defesa

de princípios como justiça e direitos humanos. Ainda assim, a posição sul-africana gerou reações internacionais divergentes, incluindo pressões políticas e econômicas por parte de países ocidentais, ao mesmo tempo em que atraiu o apoio crescente de países, sobretudo do Sul Global, que passaram a endossar a iniciativa na corte (Otto, Nagar, 2025).

Ademais, o caso revela disputas internas no país, especialmente entre o Congresso Nacional Africano (ANC), que sustenta o apoio à causa palestina, e a *Democratic Alliance* (DA), que questiona os custos econômicos e políticos dessa postura perante potências ocidentais. Por fim, a iniciativa sul-africana pode ser interpretada como parte de um esforço mais amplo de reafirmação do papel das instituições jurídicas internacionais e de contestação à aplicação seletiva das normas da ordem liberal internacional (Otto, Nagar, 2025).

Isso dialoga diretamente com a posterior criação do Grupo de Haia, em janeiro de 2025, que representou um desenvolvimento recente e significativo na atuação internacional de países do Sul Global, em especial a África do Sul. Formado inicialmente por um conjunto de Estados da África, América Latina e Sudeste Asiático, o grupo surgiu em um contexto de crescente contestação à seletividade na aplicação do direito internacional, especialmente no âmbito do conflito israelo-palestino. A iniciativa foi articulada na cidade de Haia, sede das principais instituições jurídicas internacionais, com apoio da *Progressive International*, e refletiu a intenção de reafirmar a centralidade do direito internacional em um cenário de crescente politização das normas globais (Progressive International, 2025).

O principal objetivo do Grupo de Haia consiste na promoção de medidas jurídicas e diplomáticas coordenadas entre Estados para garantir a efetividade das decisões da Corte Internacional de Justiça e do Tribunal Penal Internacional. Em sua declaração inaugural, os membros comprometeram-se a apoiar a implementação de decisões dessas cortes, incluindo medidas provisórias no caso movido pela África do Sul contra Israel e mandados de prisão emitidos pelo TPI, além de adotar ações concretas, como restrições à transferência de armamentos e ampliação da cooperação jurídica internacional (The Hague Group, [s.d.]). O grupo busca, então, transformar obrigações jurídicas em práticas estatais coordenadas, e atuar como um mecanismo coletivo de reforço da legalidade internacional.

A formação do grupo deve ser compreendida também como uma resposta às limitações estruturais das instituições multilaterais tradicionais, particularmente diante da dificuldade de implementação de decisões judiciais internacionais quando estas contrariam interesses de grandes potências. Nesse contexto, o Grupo de Haia foi interpretado por alguns autores como uma forma de “multilateralismo insurgente”, no qual Estados, majoritariamente do Sul Global, buscam coletivamente afirmar a primazia das normas jurídicas sobre dinâmicas geopolíticas

assimétricas (Alfonso, 2025; Duque, 2025; Pithouse, 2025). Trata-se, portanto, de uma tentativa de reequilibrar a governança global por meio da ação coordenada entre Estados com interesses convergentes.

A participação ativa da África do Sul nesse arranjo está diretamente alinhada à sua estratégia de política externa de não-alinhamento ativo. Ao integrar e co-liderar o grupo, Pretória reforça sua posição como um ator que busca simultaneamente preservar autonomia decisória e promover princípios universais, como a responsabilização por crimes internacionais e o respeito ao direito internacional. O Grupo de Haia permite à África do Sul atuar fora das dinâmicas tradicionais de blocos, evitando alinhamentos rígidos, ao mesmo tempo em que amplia sua capacidade de articulação internacional por meio de coalizões temáticas (Progressive International, 2025; The Hague Group, 2025).

Adicionalmente, o grupo evidencia uma evolução na postura sul-africana em relação ao sistema de justiça internacional, particularmente ao TPI. Se, em momentos anteriores, como no caso Al-Bashir, a África do Sul adotou posições ambíguas ou contestatórias, sua atuação no âmbito do Grupo de Haia indica um reposicionamento estratégico: não mais de afastamento institucional, mas de engajamento ativo e reformista. Ao defender a implementação de mandados de prisão e decisões judiciais internacionais, Pretória passa a se apresentar como defensora da efetividade do direito penal internacional, ainda que mantenha uma postura crítica quanto às assimetrias na aplicação dessas normas (Alfonso, 2025).

Nesse sentido, o Grupo de Haia também se conecta à tentativa sul-africana de reconciliar duas dimensões centrais de sua política externa: de um lado, o compromisso com a universalidade das normas jurídicas internacionais; de outro, a crítica histórica à seletividade e ao viés político dessas mesmas normas. A atuação coletiva no grupo permite mitigar essa tensão, ao deslocar a ação do plano unilateral para o multilateral coordenado, conferindo maior legitimidade às iniciativas e reduzindo os custos políticos individuais (Duque, 2025).

Por fim, a emergência do Grupo de Haia pode ser interpretada como um indicativo mais amplo de transformação na ordem internacional contemporânea. Ao mobilizar instrumentos jurídicos para contestar práticas de Estados poderosos e ao articular coalizões transregionais, a África do Sul e seus parceiros contribuem para a construção de uma agenda voltada à democratização da governança global e ao fortalecimento do protagonismo do Sul Global na definição e aplicação das normas internacionais. Nesse contexto, o grupo não apenas reforça a estratégia de não-alinhamento ativo, mas também consolida a África do Sul como um ator de liderança normativa no sistema internacional (Progressive International, 2025; Pithouse, 2025).

4.3. Considerações Finais sobre o atual posicionamento sul-africano

Conforme abordado ao longo do capítulo, a análise da política externa sul-africana no período recente, sob a liderança de Cyril Ramaphosa, evidencia não uma ruptura com o sistema do Tribunal Penal Internacional (TPI), mas um processo de reconfiguração estratégica de seu engajamento com o direito penal internacional. Diferentemente do momento de maior contestação observado durante o governo de Jacob Zuma, marcado por tentativas de retirada do Estatuto de Roma e por tensões diretas com o Tribunal Penal Internacional, o período mais recente é caracterizado por uma postura de engajamento crítico e reformista.

Esse reposicionamento, como evidenciado, se materializa em uma série de iniciativas concretas. No plano jurídico internacional, a atuação da África do Sul perante a Corte Internacional de Justiça, especialmente no caso envolvendo Israel, demonstra o uso estratégico de mecanismos institucionais para promover a responsabilização internacional com base em princípios universais. No plano multilateral, a participação ativa no chamado Grupo de Haia reforça a disposição de Pretória em atuar coletivamente para fortalecer a efetividade das decisões de tribunais internacionais, incluindo o TPI (Duque, 2025). Ademais, no plano doméstico, o debate em torno da revisão legislativa para internalização mais completa do Estatuto de Roma, incluindo a disposição de dispositivos como o artigo 98, sinaliza uma tentativa de alinhar compromissos internacionais com imperativos de política externa e soberania (África do Sul, 2025).

Não obstante esse movimento de aproximação institucional, a crítica sul-africana ao TPI não desaparece; ao contrário, ela é rearticulada em novos termos. Persistem preocupações quanto à seletividade na aplicação do direito penal internacional, à assimetria de poder no sistema internacional e à necessidade de fortalecimento de mecanismos regionais complementares, como o Protocolo de Malabo (África do Sul, 2025). Nesse sentido, o engajamento atual não implica aceitação irrestrita do status quo, mas sim uma tentativa de influenciar a evolução do sistema a partir de dentro.

Dessa forma, a trajetória sul-africana revela um elemento de continuidade frequentemente obscurecido por análises focadas em momentos de ruptura: a crítica ao TPI sempre esteve presente desde a criação do Tribunal, tanto no plano africano quanto no âmbito mais amplo do Sul Global. O que se altera ao longo do tempo não é a existência dessa crítica, mas as formas pelas quais ela é expressa e operacionalizada pelos diferentes governos, dados as diversas conjunturas e fatores relevantes. Sob Zuma, ela assumiu contornos mais

confrontacionais e institucionais, sob Ramaphosa, manifesta-se por meio de estratégias de engajamento, coalizão e reforma.

Em última instância, a política de Pretória em relação ao TPI deve ser compreendida como produto da interação entre fatores domésticos, regionais e internacionais. A necessidade de responder a dinâmicas internas, como disputas intra-partidárias e a formação de um governo de coalizão, aliada a pressões externas e à busca por protagonismo no Sul Global, molda uma atuação que combina compromisso com o multilateralismo e defesa de maior equidade na ordem internacional. Nesse contexto, a África do Sul não abandona o sistema de justiça internacional, mas procura redefinir seu papel dentro dele, consolidando-se como um ator que simultaneamente participa, contesta e busca reformar as instituições jurídicas globais.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo desta dissertação permitiu compreender a política da África do Sul perante o Tribunal Penal Internacional (TPI) como um processo dinâmico, marcado por tensões entre compromisso normativo, interesses estratégicos e constrangimentos institucionais. Longe de representar uma trajetória linear, o posicionamento sul-africano revelou uma ambivalência persistente entre contestação e engajamento, que só pode ser plenamente explicada a partir da interação entre fatores jurídicos, políticos e institucionais, tanto no plano doméstico quanto no internacional.

A adoção do Estatuto de Roma, em 1998, representou um avanço significativo na institucionalização da justiça penal internacional, ao estabelecer um tribunal permanente com competência para julgar os crimes mais graves de interesse da comunidade internacional (Estatuto de Roma, 1998). No entanto, como demonstrado, sua criação foi resultado de um processo negociado, marcado por disputas entre diferentes visões sobre soberania, jurisdição e controle político.

Desde suas origens, ainda no pós-Segunda Guerra Mundial, até sua consolidação nos anos 1990, o projeto de um tribunal penal internacional foi constantemente tensionado por resistências estatais, sobretudo relacionadas à relutância em ceder soberania e à dificuldade de consenso sobre aspectos centrais, como jurisdição e definição de crimes (Anistia Internacional, 1997; Williams, 2000). Dadas as necessidades de concessões para viabilizar a criação do tribunal, o resultado final refletiu em um arranjo híbrido, no qual princípios jurídicos robustos coexistem com mecanismos que refletem a distribuição de poder e interesses de potências do sistema, especialmente por meio da atuação do Conselho de Segurança.

Assim, as negociações para a adoção do Estatuto foram profundamente marcadas pela atuação de grupos de interesse. De um lado, grandes potências buscaram limitar a autonomia do Tribunal; de outro, o chamado *Like-Minded Group* defendeu uma corte independente, com jurisdição mais ampla (Maia, 2012; Schabas, 2017). Nesse contexto, a África do Sul destacou-se como um ator central na defesa de criação de um Tribunal Penal Internacional independente. Inserida no período pós-apartheid e sob liderança de Nelson Mandela, o país assumiu uma postura fortemente normativa, alinhada à defesa dos direitos humanos e do multilateralismo. Sua atuação no âmbito da SADC e sua participação ativa no *Like-Minded Group* evidenciaram seu papel como promotora de um modelo de justiça internacional mais independente e universal (Schabas, 2017).

Esse protagonismo inicial é fundamental para compreender a relevância analítica e a contribuição do caso sul-africano para as análises de Relações Internacionais: o país não apenas aderiu ao TPI, mas contribuiu para sua construção normativa. Isso faz com que a primeira inflexão no posicionamento sul-africano frente ao TPI, que, inicialmente se materializa de forma decisiva no episódio envolvendo Omar al-Bashir, em 2015, se torne ainda mais emblemática. Ao não cumprir o mandado de prisão emitido pelo TPI durante a visita do líder sudanês ao país, a África do Sul violou obrigações assumidas no âmbito do Estatuto de Roma.

Conforme abordado ao longo do trabalho, a justificativa apresentada pelo governo baseou-se na necessidade de respeitar imunidades diplomáticas e preservar relações regionais, evidenciando o peso de considerações e relacionamentos políticos e diplomáticos sobre sua estratégia de política externa. Esse episódio expôs, de maneira concreta, a tensão entre justiça internacional e interesses estratégicos, sendo interpretado como um marco da contestação sul-africana ao Tribunal. A posterior decisão de denunciar o Estatuto de Roma, formalizada em 2016, aprofundou a tensão entre o país e a instituição. No plano internacional, a medida foi recebida com preocupação, sendo interpretada como um possível efeito dominó no continente africano, especialmente no contexto regional das críticas ao TPI por seletividade.

A denúncia foi justificada pelo governo como resposta à suposta parcialidade do Tribunal e à sua incapacidade de lidar de forma equitativa com todos os Estados, especialmente diante da ausência de grandes potências no sistema, especialmente aquelas com poder de veto no Conselho de Segurança. Ainda assim, no plano doméstico, a decisão gerou forte contestação institucional, revelando divisões internas sobre o entendimento acerca do papel a ser desempenhado pelo país no regime de justiça internacional. Isso é claramente evidenciado, em seu ponto máximo, pela decisão da Suprema Corte sul-africana, que decretou o ato inconstitucional, uma vez que o Executivo não poderia denunciar o tratado sem aprovação

parlamentar, dado a internalização do instrumento. Essa decisão representou um ponto de inflexão crucial, ao reafirmar a centralidade do Estado de Direito e impor limites institucionais à estratégia de reposicionamento e atuação de política externa para o TPI desenhada pelo executivo do país.

Esse episódio evidencia que ações da política externa sul-africana não são conduzidas de forma unilateral, mas estão sujeitas a mecanismos internos de controle, que podem reorientar decisões estratégicas. Assim, fatores jurídicos domésticos desempenharam papel decisivo na reversão da saída, já que foi esse movimento do poder judiciário sul-africano que garantiu, ao menos em um primeiro momento, a manutenção do país como Estado-parte do instrumento.

No plano regional, a contestação ao TPI deve ser compreendida à luz do posicionamento de outros países da região, expresso especialmente através da União Africana e da chamada *Withdrawal Strategy*. Esse movimento refletia um crescente descontentamento com o Tribunal, percebido como seletivo e desproporcionalmente direcionado ao continente africano (Dancy; Montal, 2017; Mills; Bloomfield, 2018). Como um país expressivo no continente, e, conforme relatado na carta de retirada protocolada junto à ONU pelo poder executivo do Estado, orgulhosamente parte da União Africana desde sua criação, a África do Sul se viu imersa nas dinâmicas políticas regionais, que àquele momento refletia, em partes, os interesses de líderes que estavam sendo acusados de crimes sob jurisdição do TPI, como o Burundi e Gâmbia. Ainda assim, como demonstrado, a adesão a essa agenda de *Withdrawal Strategy* não foi irrestrita, e diversos países levantaram ressalvas ao documento, o que demonstrou que a crítica ao TPI não era necessariamente consensual na região. De todo modo, se colocou como uma conjuntura relevante para o movimento sul-africano de tentativa de retirada.

Apesar disso, a tentativa de saída não deve ser lida apenas como um reflexo do movimento de crítica regional, mas também como resultado de dinâmicas no contexto doméstico, marcado por instabilidade política e escândalos de corrupção durante o governo de Jacob Zuma. Embora os líderes sul-africanos não estivessem sob a mira do TPI, tal qual os outros Estados que denunciaram o Estatuto à época, esse ambiente de vulnerabilidade política contribuiu para a adoção de uma política externa mais defensiva e reativa, na qual o governo buscou reafirmar sua soberania estatal e conter pressões institucionais, em um momento em que o governo enfrentava intensa contestação interna e questionamentos quanto ao seu compromisso com o Estado de Direito. Nesse sentido, a denúncia do Estatuto pode ser interpretada não apenas como resposta a fatores externos, mas também como reflexo de dinâmicas internas que influenciaram a orientação da política externa.

A transição para o governo de Cyril Ramaphosa, por sua vez, marcou um período de limbo estratégico, no qual ainda permanecia algumas dúvidas sobre o posicionamento sul-africano para o TPI. Contudo, é possível perceber, ainda em 2023, o início de um processo de reorientação em direção a uma postura mais engajada e reformista no âmbito do TPI. A derrocada da *International Crimes Bill* no parlamento evidencia essa transição, refletindo tentativas de redefinir o papel do país no regime de justiça internacional, ainda que sem ruptura completa com as críticas anteriores.

As eleições de 2024 e a formação de um governo de coalizão introduziram novos elementos na política externa sul-africana. A perda da maioria pelo ANC e a necessidade de governabilidade em coalizão ampliaram a complexidade das decisões estratégicas. Nesse contexto, a adoção de uma estratégia de “não-alinhamento ativo” emerge e se intensifica como tentativa de equilibrar autonomia e engajamento, permitindo ao país atuar simultaneamente como crítico e defensor das instituições internacionais. Essa postura também reforça sua busca por liderança no Sul Global e por maior protagonismo normativo.

À luz da análise desenvolvida, é possível identificar e concluir que a posição sul-africana perante um Tribunal Penal Internacional permanente e independente da influência política de potências internacionais foi sempre a mesma, favorável e de defesa dos Direitos Humanos e da justiça àqueles que sofreram os mais graves crimes contra a humanidade, perceptível desde os esforços para a criação do instrumento na década de 1990. O que varia é a forma como cada governo atua diante das preocupações e críticas históricas, se de forma disruptiva para o com o regime, ou de maneira reformista. Essa política vai ser desenhada à depender de diversas questões, entre elas variáveis políticas, que incluem tantos fatores domésticos (como crises e instabilidade política, mudanças de lideranças, cenário eleitoral e coalizões políticas), quanto externos (como pressões regionais de países e instituições); variáveis institucionais, como a atuação da Suprema Corte e de facções/partidos políticos; além de variáveis jurídicas e normativas, que envolvem o compromisso histórico da África do Sul com Direitos Humanos, sua identidade coletiva no pós-apartheid e sua busca por legitimidade internacional. Todos esses fatores ajudam a compreender tanto sua adesão inicial, sua denúncia e seu posterior reposicionamento.

O caso sul-africano evidencia que essas variáveis não operam de forma isolada, mas interagem de maneira dinâmica. Assim, torna-se possível concluir que a política da África do Sul perante o TPI não pode ser compreendida como mera adesão ou rejeição, mas como um processo contínuo de negociação entre diferentes dimensões. A ambivalência observada não constitui uma inconsistência, mas sim uma característica estrutural de sua atuação, refletindo

tanto as limitações quanto as possibilidades de Estados do Sul Global na governança internacional contemporânea.

Isso evidencia que a crítica de seletividade ao Tribunal Penal Internacional ainda é latente, e que estudos mais aprofundados sobre a relação do instrumento de justiça com o Conselho de Segurança da ONU, dado a atual estrutura de potências com assento permanente e poder de veto que não fazem parte do TPI, se mostram extremamente relevantes e necessárias para discutir e contribuir com os debates acerca da legitimidade das instituições internacionais, em especial as organizações parte do regime de justiça internacional, e a relação entre política e justiça no Sistema Internacional.

REFERÊNCIAS

AFRICA CONFIDENTIAL. More talk, talk than walk, walk. *Africa Confidential*, Londres, v. 57, n. 21, 21 out. 2016. Disponível em: https://www.africa-confidential.com/article/id/11818/More_talk_talk_than_walk_walk. Acesso em: 21 abr. 2026.

ÁFRICA DO SUL. Department of Justice and Constitutional Development. International Crimes Bill, 2017. *Government Gazette*, n. 41309, 7 dez. 2017. Disponível em: https://www.justice.gov.za/legislation/notices/2017/20171207-gg41309_gen949-IntCrimesBill-b37-ICBill.pdf. Acesso em: 19 abr. 2026.

ÁFRICA DO SUL. Government of South Africa. *South Africa expresses concern at the measures taken against judges of the International Criminal Court (ICC)*. 11 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.za/news/media-statements/south-africa-expresses-concern-measures-taken-against-judges-international>. Acesso em: 7 out. 2025.

ÁFRICA DO SUL. Presidência. *South Africa remains a participant in the International Criminal Court*. 25 abr. 2023. Disponível em: <https://www.thepresidency.gov.za/south-africa-remains-participant-international-criminal-court>. Acesso em: 21 abr. 2026.

AFRICAN UNION. *About the African Union*. Addis Ababa: African Union Commission, [s.d.]. Disponível em: <https://au.int/>. Acesso em: 16 maio 2026.

AGÊNCIA O GLOBO. Putin não comparecerá à cúpula dos Brics na África do Sul, afirma governo sul-africano. *O Globo*, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/07/19/putin-nao-comparecera-a-cupula-dos-brics-na-africa-do-sul-afirma-governo-sul-africano.ghtml>. Acesso em: 21 abr. 2026.

AKANDE, Dapo. South African withdrawal from the International Criminal Court – does the ICC Statute lead to violations of other international obligations? *EJIL: Talk!*, 22 out. 2016. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/south-african-withdrawal-from-the-international-criminal-court/>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ALFONSO, Diana Carolina. The Hague Group and the legal battle over Palestine led by Colombia and South Africa. *Centre Tricontinental (CETRI)*, 22 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cetri.be/The-Hague-Group-and-the-legal?lang=fr>. Acesso em: 21 abr. 2026.

AL JAZEERA. *South Africa to quit International Criminal Court*. 21 out. 2016. Disponível em <https://www.aljazeera.com/news/2016/10/21/south-africa-to-quit-international-criminal-court>. Acesso em: 10 abr. 2026.

AL JAZEERA. *Thousands march in South Africa to demand Zuma resign*. 2017. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2017/4/7/thousands-march-in-south-africa-to-demand-zuma-resign>. Acesso em: 10 abr. 2026.

ALLISON, Simon. Nkandla verdict shows South Africa's democracy is alive and kicking. *The Guardian*, 31 mar. 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/31/south-africa-nkandla-verdict-jacob-zuma>. Acesso em: 21 abr. 2026.

AMBOS, Kai. Rome Statute of the International Criminal Court: article-by-article commentary. 4. ed. Baden-Baden: Nomos, 2021. <https://doi.org/10.17104/9783406779268>

ANDREWS, Penelope. Human rights and foreign policy: South Africa's genocide complaint against Israel at the International Court of Justice. *Minnesota Journal of International Law*, v. 34, n. 2, p. 195-236, 2025. Disponível em: https://digitalcommons.nyls.edu/fac_articles_chapters/1741/. Acesso em: 21 abr. 2026. <https://doi.org/10.24926/19441992.837>

ANISTIA INTERNACIONAL. *ICC rules against South Africa on shameful failure to arrest President Al-Bashir*. 6 jul. 2017. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/07/icc-rules-against-south-africa-on-shameful-failure-to-arrest-president-al-bashir/>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Impunity vs immunity: Africa and the ICC*. 24 jun. 2015. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/06/impunity-vs-immunity-africa-and-the-icc/>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ANISTIA INTERNACIONAL. *South Africa: decision to leave International Criminal Court a “deep betrayal of millions of victims worldwide”*. 21 out. 2016. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/south-africa-decision-to-leave-international-criminal-court-a-deep-betrayal-of-millions-of-victims-worldwide/>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ANISTIA INTERNACIONAL. *The International Criminal Court: making the right choices – part 1: defining the crimes and permissible defences and initiating a prosecution*. 1997. Al Index: IOR 40/01/97. Distr: SC/PG/PO.

ANKOMAH, Baffour. A case of mistaken memory. *New African Magazine*, Londres, ago./set. 2015. Disponível em: <https://papyrus.exacteditions.com/issues/44770/page/8>. Acesso em: 21 abr. 2026.

ANYA, Sylvester et al. Amid domestication and Afriexit: whither Nigeria and South Africa on the International Criminal Court? *Commonwealth Law Bulletin*, v. 46, n. 1, p. 124-150, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050718.2020.1756879>. Acesso em: 25 jul. 2025 <https://doi.org/10.1080/03050718.2020.1756879>

BABAÏAN, Sarah. *The International Criminal Court: an international criminal world court?* Cham: Springer, 2018. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-78015-3>

BBC NEWS. *South Africa: ANC chief whip urges Jacob Zuma to quit*. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-37744898>. Acesso em: 10 abr. 2026.

BBC NEWS BRASIL. *O que causou a renúncia de Jacob Zuma da presidência da África do Sul*. 15 fev. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43066357>. Acesso em: 19 abr. 2026.

BENEDETTI, Fanny; WASHBURN, John; WITTES, John. *Negotiating the International Criminal Court: New York to Rome, 1994-1998*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014. <https://doi.org/10.1163/9789004260603>

BOEHME, Franziska. “We chose Africa”: South Africa and the regional politics of cooperation with the International Criminal Court. *International Journal of Transitional Justice*, v. 11, n. 1, p. 50–70, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijtj/article-abstract/11/1/50/2733259?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 30 ago. 2025

BUCHANAN, Allen. *Justice, legitimacy, and self-determination: moral foundations for international law*. Oxford: Oxford University Press, 2004. <https://doi.org/10.1093/0198295359.001.0001>

CALDWELL, Mark. *South Africa joins Burundi in exiting ICC*. *Deutsche Welle*, 21 out. 2016. Disponível em: <https://www.dw.com/en/disappointment-as-s-africa-joins-burundi-in-exiting-icc/a-36114781>. Acesso em: 10 abr. 2026.

CANNON, Brendon J.; PKALYA, Dominic R.; MARAGIA, Bosire. *The International Criminal Court and Africa: contextualizing the anti-ICC narrative*. *African Journal of International Criminal Justice*, v. 1, n. 2, p. 6-28, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320407768_The_International_Criminal_Court_and_Africa_Contextualizing_the_Anti-ICC_Narrative. Acesso em: 10 set. 2025. <https://doi.org/10.5553/AJ/2352068X2016002001001>

CARTER, Sarah. *South Africa moves to let Putin attend BRICS summit despite ICC arrest warrant*. 30 maio 2023. *CBS News* Disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/south-africa-vladimir-putin-icc-arrest-warrant-ukraine-war-brics-immunity/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

CASSESE, Antonio; GAETA, Paola; JONES, John R. W. D. (org.). *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002. <https://doi.org/10.1093/law/9780198298625.001.0001>

CENTRE FOR HUMAN RIGHTS. *Centre for Human Rights deplores the decision of the South African government to withdraw from the International Criminal Court Statute*. 21 out. 2016. Disponível em: <https://www.chr.up.ac.za/news-archive/2016/1054-centre-for-human-rights-deplores-the-decision-of-the-south-african-government-to-withdraw-from-the-international-criminal-court-statute> Acesso em: 19 abr. 2026.

CLARK, Ian. *International legitimacy and world society*. Oxford: Oxford University Press, 2007. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199297009.001.0001>

COALIZÃO PARA O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. *African Union: a strained, but repairable, relationship*. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://coalitionfortheicc.org/node/1159>. Acesso em: 21 abr. 2026.

COALIZÃO PARA O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. *ICC panel confirms South Africa legally required to arrest Al-Bashir*. 6 jul. 2017. Disponível em: <https://www.coalitionfortheicc.org/news/20170706/icc-panel-confirms-south-africa-legally-required-arrest-albashir>. Acesso em: 19 abr. 2026.

COALIZÃO PARA O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. *South African government withdraws International Crimes Bill: only a first step*. 24 mar. 2023. Disponível em: <https://www.coalitionfortheicc.org/news/20230324/south-african-government-withdraws-international-crimes-bill-only-first-step>. Acesso em: 19 abr. 2026.

COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISTAS. *The International Criminal Court: third ICJ position paper*. 1995. Disponível em: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/10/International-Criminal-Court-position-paper-1995-eng.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

COMISSÃO INTERNACIONAL DE JURISTAS. *South Africa should not withdraw from the International Criminal Court*. Geneva: ICJ, 2017. Disponível em: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/03/RSA-ICC-Withdrawal-Advocacy-Analysis-Brief-2017.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*. Haia, 29 dez. 2023. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/192>. Acesso em: 21 abr. 2026.

DANCY, Geoff; MONTAL, Florencia. Unintended positive complementarity: why International Criminal Court investigations may increase domestic human rights prosecutions. *American Journal of International Law*, Cambridge, v. 111, n. 3, p. 689-723, 2017. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/abs/unintended-positive-complementarity-why-international-criminal-court-investigations-may-increase-domestic-human-rights-prosecutions/C765AF7F78709B2B1A46224960B70380>. Acesso em: 19 abr. 2025. <https://doi.org/10.1017/ajil.2017.70>

DIAS, Taynara Samantha. *As razões africanas para não cooperar com o Tribunal Penal Internacional: análise do impacto das abordagens políticas sobre o desempenho da organização*. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

DLUDLA, Nqobile. South Africa's top court orders Zuma to reimburse state. *Reuters*, 1 abr. 2016. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/world/south-africas-top-court-orders-zuma-to-reimburse-state-idUSKCN0WX0OW/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

DUQUE, Maria Alejandra Gómez. Justice beyond power: the Hague Group and the future of international law - the legal resistance of the Global South. *Law for Palestine*, 18 set. 2025. Disponível em: <https://law4palestine.org/justice-beyond-power-the-hague-group-and-the-future-of-international-law-the-legal-resistance-of-the-global-south/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

EGAN, Anthony. *Courting disaster? South Africa withdraws membership to the International Criminal Court*. 2015. Disponível em: <https://link.gale.com/apps/doc/A436067459/AONE>. Acesso em: 30 out. 2025.

FABRICIUS, Peter. Is Ramaphosa still kicking the ICC can down the road? *ISS Today*, 15 nov. 2019. Disponível em: <https://issafrica.org/iss-today/is-ramaphosa-still-kicking-the-icc-can-down-the-road>. Acesso em: 19 abr. 2026.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>

FOLHA DE SÃO PAULO. EUA impõem sanções a procuradora do TPI por inquérito sobre Afeganistão. *Folha de S. Paulo*, 2 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/eua-impoem-sancoes-a-procuradora-do-tpi-por-inquerito-sobre-afeganistao.shtml>. Acesso em: 6 set. 2025

FREEDOM HOUSE. *The error in South Africa's planned withdrawal from the ICC*. 28 out. 2015. Disponível em: <https://freedomhouse.org/article/error-south-africas-planned-withdrawal-icc>. Acesso em: 19 abr. 2026.

FRIEDRICH NAUMANN FOUNDATION FOR FREEDOM. *South Africa's ICC withdrawal case judgement: ANC government must rethink the wisdom of ICC withdrawal*. 23 fev. 2017. Disponível em: <https://www.freiheit.org/sub-saharan-africa/south-africas-icc-withdrawal-case-judgement>. Acesso em: 19 abr. 2026.

GOLDSTONE, Richard; KERSTEN, Mark. *Ramaphosa has a rare chance to stop SA withdrawing from the ICC*. Mail & Guardian, 2018. Disponível em: <https://mg.co.za/article/2018-06-12-ramaphosa-has-a-rare-chance-to-stop-sa-withdrawing-from-the-icc/>. Acesso em: 10 out. 2025.

GRANT, J. A.; HAMILTON, S. Norm dynamics and international organisations: South Africa in the African Union and International Criminal Court. *Commonwealth & Comparative Politics*, v. 54, n. 2, p. 161-185, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14662043.2016.1151166>. Acesso em: 30 ago. 2025. <https://doi.org/10.1080/14662043.2016.1151166>

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRSCH, Afua. Fatou Bensouda: the woman who could redeem the International Criminal Court. *The Guardian*, 14 jun. 2012. Disponível em: <https://www.theguardian.com/law/2012/jun/14/fatou-bensouda-international-criminal-court>. Acesso em: 12 fev. 2026.

HUMAN RIGHTS LAW CENTRE. *South African High Court blocks executive withdrawal from the ICC*. 23 maio 2017. Disponível em: <https://www.hrlc.org.au/case-summaries/2017-5-23-south-african-high-court-blocks-executive-withdrawal-from-international-criminal-court/>. Acesso em: 19 abr. 2026.

HURD, Ian. *After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council*. Princeton: *Princeton University Press*, 2007. <https://doi.org/10.1515/9781400827749>

HURD, Ian. *Legitimacy and authority in international politics*. International Organization, Cambridge, v. 53, n. 2, p. 379-408, 1999. <https://doi.org/10.1162/002081899550913>

IKENBERRY, G. John. *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001. <https://doi.org/10.1515/9781400823963>

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Al-Bashir case: ICC Pre-Trial Chamber II decides not to refer South Africa's non-cooperation to ASP or UNSC*. 6 jul. 2017. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/news/al-bashir-case-icc-pre-trial-chamber-ii-decides-not-refer-south-africas-non-cooperation-asp-or> . Acesso em: 19 abr. 2026.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Darfur, Sudan*. [s.d.]. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/darfur>. Acesso em: 5 set. 2025.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*. ICC-02/05-01/09, 2015. Disponível em: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2015_06500.PDF. Acesso em: 19 abr. 2026.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Situation in Ukraine: finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties*. ICC-01/22-90, 24 out. 2024. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/0902ebd1809d1971.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2026.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Situations under investigation*. 2026. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/situations-under-investigations>. Acesso em: 19 abr. 2025.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Statement of the President of the Assembly of States Parties, Sidiki Kaba, on the withdrawal of South Africa and Burundi from the Rome Statute*. 21 out. 2016. Disponível em: <https://asp.icc-cpi.int/press-releases/PR1244>. Acesso em: 21 abr. 2026.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*. The Hague, 2018. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CaseInformationSheets/AlBashirEng.pdf> . Acesso em: 22 out. 2025.

KANTAI, Parselelo. *Who's afraid of the ICC?*. 2016. Disponível em: <https://link.gale.com/apps/doc/A471553700/AONE>. Acesso em: 30 nov. 2025.

KASANDE, Sarah; GITARI, Chris; SUMA, Mohamed. AU withdrawal from ICC a non-starter. New York: *International Center for Transitional Justice*, 2017. Disponível em: <https://www.ictj.org/news/au-withdrawal-icc-non-starter>. Acesso em: 21 abr. 2026.

KATZENSTEIN, Peter J. (org.). *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

KEMP, Gerhard. South Africa's (possible) withdrawal from the ICC and the future of the criminalization and prosecution of crimes against humanity, war crimes and genocide under domestic law: a submission informed by historical, normative and policy considerations. *Washington University Global Studies Law Review*, St. Louis, v. 16, n. 3, p. 411-438, 2017. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol16/iss3/5. Acesso em: 19 abr. 2026.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIRSCH, Philippe; ROBINSON, Darryl. Reaching agreement at the Rome Conference. In: CASSESE, Antonio; GAETA, Paola; JONES, John R. W. D. (org.). *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

LEE, Roy S. (ed.). *The International Criminal Court: the making of the Rome Statute*. The Hague: *Kluwer Law International*, 1999. <https://doi.org/10.1163/9789004639157>

KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (Eds). *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. New York: Palgrave Macmillan, 2008. <https://doi.org/10.1057/9780230584129>

KOSKENNIEMI, Martti. *The politics of international law*. Oxford: Hart Publishing, 2011. LAWYERS FOR HUMAN RIGHTS. South Africa's intention to withdraw from the ICC. 21 out. 2016. Disponível em: <https://www.lhr.org.za/archive/news/2016/south-africa%E2%80%99s-intention-withdraw-icc.html>. Acesso em: 19 abr. 2026.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE. *Ad hoc*. [Cornell Law School – Wex Legal Dictionary](https://www.law.cornell.edu/wex/ad_hoc). Ithaca: [Cornell Law School](https://www.law.cornell.edu), [s.d.]. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/wex/ad_hoc. Acesso em: 16 maio 2026.

LEWIS, Dustin A. International Law and State Allegations of Double Standards: A Conceptual Analysis. *Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict (PILAC)*, abr. 2025. Disponível em: <https://pilac.law.harvard.edu/double-standards>. Acesso em: 7 set. 2025.

MACHADO, Roberta Silva. *Justiça internacional e manutenção da paz: o Tribunal Penal Internacional e os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU nos casos de Darfur e Líbia*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

MAIA, Marrielle. *O Tribunal Penal Internacional na grande estratégia norte-americana: 1990–2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

MAHDI, M. *A critical analysis of the AU's collective withdrawal strategy*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos de Segurança) – University of Pretoria, 2018. Disponível em: <https://repository.up.ac.za/server/api/core/bitstreams/874d0b30-ed94-46d4-8ee8-df33932275d2/content>. Acesso em: 19 abr. 2026.

MAKLANRON, Jeron. South Africa's disappointment with the International Criminal Court: the unfair treatment of African people caused an end to cooperation. *Africology: Journal of Pan African Studies*, v. 9, n. 7, pp. 82+, 2016. Disponível em: <https://www.coursehero.com/file/81903705/ICC-and-South-Africa/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. *International Security*, Cambridge, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994. <https://doi.org/10.2307/2539078>

MIGNOLO, Walter. *The darker side of Western modernity*. Durham: Duke University Press, 2011. <https://doi.org/10.1215/9780822394501>

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>

MILLS, Kurt. Bashir is dividing us: Africa and the International Criminal Court. *Human Rights Quarterly*, v. 34, n. 2, p. 404-447, 2012. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/475692>. Acesso em 20 nov. 2025. <https://doi.org/10.1353/hrq.2012.0030>

MILLS, Kurt; BLOOMFIELD, Alan. African resistance to the International Criminal Court: halting the advance of the anti-impunity norm. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 44, n. 1, p. 101-127, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/african-resistance-to-the-international-criminal-court-halting-the-advance-of-the-antiimpunity-norm/223C418F7560E1B85F4350CBAB5183A7>. Acesso em: 19 abr. 2026. <https://doi.org/10.1017/S0260210517000407>

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, Cambridge, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>

MUSSALIM, Fernanda. *Análise do Discurso*. In: MUSSALIM, Fernanda; BENTES, Anna Christina. Introdução à linguística: domínios e fronteiras. São Paulo: Cortez Editora, 2017. NDLOVU-GATSHENI, Sabelo J. *Coloniality of power in postcolonial Africa*. Dakar: CODESRIA, 2013.

NGARI, Allan. The real problem behind South Africa's refusal to arrest al-Bashir. *ISS Today*, 10 jul. 2017. Disponível em: <https://issafrica.org/iss-today/the-real-problem-behind-south-africas-refusal-to-arrest-al-bashir>. Acesso em: 19 abr. 2026.

NTAHIRAJA, Bernard. The ICC's investigation into the situation in Ukraine on the basis of referrals by third states parties to the Rome Statute: a commentary. *International and*

Comparative Law Review, v. 23, n. 1, p. 11-26, 2023. Disponível em: <https://reference-global.com/article/10.2478/iclr-2023-0001>. Acesso em: 21 abr. 2026.
<https://doi.org/10.2478/iclr-2023-0001>

O GLOBO. *Partido governista da África do Sul elege Cyril Ramaphosa como líder*. 18 dez. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/partido-governista-da-africa-do-sul-elege-cyril-ramaphosa-como-lider-22206430>. Acesso em: 19 abr. 2026.

OMOROGBE, Eki Yemisi. The Crisis of International Criminal Law in Africa: A Regional Regime in Response?. *Netherlands International Law Review*, v. 66, n. 2, p. 287-311, 2019. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-019-00143-5>. Acesso em 25 jan. 2026. <https://doi.org/10.1007/s40802-019-00143-5>

ONISHI, Norimitsu. Sudanese leader's bid to avoid arrest is tested in South Africa. *The New York Times*, 15 jun. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/06/15/world/africa/bashir-sudan-international-criminal-court-south-africa.html>. Acesso em: 30 ago. 2025.

ONUF, Nicholas. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 1564* (2004). Nova York, 18 set. 2004. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/530567>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolução 1593* (2005). Nova York, 31 mar. 2005. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/544817?v=pdf>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. *Resolution 1970* (2011). Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/1970Eng.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional*. Roma, 17 jul. 1998. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/publications/core-legal-texts/rome-statute-international-criminal-court>. Acesso em: 27 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *General Assembly establishes preparatory committee to draft convention for international criminal court*. GA/9031. Nova York, 11 dez. 1995. Disponível em: <https://press.un.org/en/1995/19951211.ga9031.html>. Acesso em: 22 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Preparatory Committee on establishment of international criminal court to meet at headquarters*. L/2760. Nova York, 22 mar. 1996. Disponível em: <https://press.un.org/en/1996/19960322.l2760.html>. Acesso em: 22 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Preparatory Committee on establishment of international criminal court begins first session*. L/2761. Nova York, 25 mar. 1996. Disponível em: <https://press.un.org/en/1996/19960325.l2761.html>. Acesso em: 22 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*. A/51/22. Nova York, 1996. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/222404>. Acesso em: 22 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *South Africa – notification of withdrawal*. C.N.786.2016. TREATIES-XVIII.10, 19 out. 2016a. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/cn/2016/cn.786.2016-eng.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *South Africa – withdrawal of notification of withdrawal*. C.N.121.2017. TREATIES-XVIII.10, 7 mar. 2017. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/CN/2017/CN.121.2017-Eng.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Statement attributable to the Secretary-General on South Africa's withdrawal from the International Criminal Court*. 24 out. 2016b. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/former-secretary-general/statements/2016-10-24/secretary-general-south-africas-withdrawal-the-international-criminal-court>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *TPI define crime de agressão*. UN News, 15 jun. 2010. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2010/06/1346421>. Acesso em: 19 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court: official records*. Roma, 2002. Disponível em: https://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings_v2_e.pdf. Acesso em: 27 mar. 2026.

OTTO, Lisa; NAGAR, Marcel. South Africa's non-alignment posture under the GNU: still seeking multipolarity amid great power rivalry? *South African Journal of International Affairs*, v. 32, n. 4, p. 481-500, 2025. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10220461.2025.2599528>. Acesso em: 21 abr. 2026. <https://doi.org/10.1080/10220461.2025.2599528>

PITHOUSE, Richard. The Hague Group's insurgent multilateralism. *Jacobin*, 12 dez. 2025. Disponível em: <https://jacobin.com/2025/12/hague-group-multilateralism-palestine-israel>. Acesso em: 21 abr. 2026.

PLESSIS, Max du; METTRAUX, Guénaél. South Africa's failed withdrawal from the Rome Statute: politics, law, and judicial accountability. *Journal of International Criminal Justice*, v. 15, n. 1, p. 361-370, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/jicj/article-abstract/15/2/361/3865675>. Acesso em: 15 set. 2025. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqx015>

PROCOPIO, Maddalena. *Reforms or withdrawal? The evolving mosaic of Africa's ICC strategies*. ISPI, 13 jun. 2017. Disponível em: <https://www.ispionline.it/en/publication/reforms-or-withdrawal-evolving-mosaic-africas-icc-strategies-16455>. Acesso em: 19 abr. 2026.

PROGRESSIVE INTERNATIONAL. *The Hague Group*. 31 jan. 2025. Disponível em: <https://act.progressive.international/english/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

PUBLIC PROTECTOR SOUTH AFRICA. *Secure in comfort*. Pretória, 2014. Disponível em: <https://cdn.24.co.za/files/cms/general/d/2718/00b91b2841d64510b9c99ef9b9faa597.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2026.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 107–130.

RUBIN, Maxine; VON SOEST, Christian. South Africa's watershed election: the dawn of coalition politics. *GIGA (German Institute for Global ad Area Studies) Focus Africa*, Hamburg, n. 3, jun. 2024. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/south-africa-s-watershed-election-the-dawn-of-coalition-politics>. Acesso em: 19 abr. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 78, p. 3-46, 2007. <https://doi.org/10.4000/rccs.753>

SA LEGAL ACADEMY. *International Crimes Bill withdrawn from Parliament*. 11 mar. 2023. Disponível em: <https://legalacademy.co.za/news/read/international-crimes-bill-withdrawn-from-parliament>. Acesso em: 19 abr. 2026.

SCHABAS, William A. *An introduction to the International Criminal Court*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

SIEFF, Kevin; MAHR, Krista. South Africa says it will quit the International Criminal Court. *The Washington Post*, 21 out. 2016. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/africa/south-africa-says-it-will-quit-the-international-criminal-court/2016/10/21/0eb8aa66-978f-11e6-9cae-2a3574e296a6_story.html. Acesso em: 21 abr. 2026.

SOUTH AFRICAN HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Media statement: South African Human Rights Commission expresses concern at South Africa's withdrawal from the International Criminal Court*. 22 out. 2016. Disponível em: <https://www.sahrc.org.za/index.php/sahrc-media/news-2/item/468-media-statement-south-african-human-rights-commission-expresses-concern-at-south-africa-s-withdrawal-from-the-international-criminal-court>. Acesso em: 19 abr. 2026.

SOUTHALL, Roger. *What is RET and what does it want? The Radical Economic Transformation faction in South Africa explained*. *The Conversation*, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://theconversation.com/what-is-ret-and-what-does-it-want-the-radical-economic-transformation-faction-in-south-africa-explained-195949>. Acesso em: 12 abr. 2026. <https://doi.org/10.64628/AJ.6hf9t7355>

SSENYONJO, Manisuli. African States' failed withdrawal from the Rome Statute of the International Criminal Court. *International Criminal Law Review*, v. 17, p. 749-802, 2017. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/320682197_African_States_Failed-Withdrawal_from_the_Rome_Statute_of_the_International_Criminal_Court_From-Withdrawal_Notifications_to_Constructive_Engagement. Acesso em: 10 set. 2025. <https://doi.org/10.1163/15718123-01705003>

STATE OF THE NATION SOUTH AFRICA. *Government of National Unity*. [s.d.]. Disponível em: <https://stateofthenation.gov.za/government-of-national-unity>. Acesso em: 21 abr. 2026.

STEBBINS, Robert A. *Exploratory Research in the Social Sciences*. Thousand Oaks: SAGE, 2001. <https://doi.org/10.4135/9781412984249>

TALLBERG, Jonas; ZÜRN, Michael. The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework. *The Review of International Organizations*, v. 14, n. 4, p. 581-606, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320621064_The_Legitimacy_and_Legitimation_of_International_Organizations_Introduction_and_Framework. Acesso em: 21 abr. 2026. <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9330-7>

TAYLOR, Adam. *Why so many African leaders hate the International Criminal Court*. The Washington Post, 15 jun. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/06/15/why-so-many-african-leaders-hate-the-international-criminal-court/>. Acesso em: 12 fev. 2026.

THE AFRICA REPORT. *Why South Africa has granted immunity to ICC prosecutors*. 8 jan. 2025. Disponível em: <https://www.theafricareport.com/373412/why-south-africa-has-granted-immunity-to-icc-prosecutors/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

THE GUARDIAN. *South Africa and Malaysia to launch campaign to protect international justice*. 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www.theguardian.com/law/2025/jan/31/south-africa-and-malaysia-to-launch-campaign-to-protect-justice>. Acesso em: 21 abr. 2026.

THE HAGUE GROUP. *About*. [s.d.]. Disponível em: <https://thehaguegroup.org/about-en/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

THE HAGUE GROUP. *Launch of The Hague Group, January 2025*. 2025. Disponível em: <https://thehaguegroup.org/meetings-hague-pt/>. Acesso em: 7 set. 2025.

TLADI, Dire. The duty on South Africa to arrest and surrender Omar Al-Bashir under South African and international law. *Journal of International Criminal Justice*, v. 13, n. 5, p. 1027-1047, 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2626490. Acesso em 15 nov. 2025. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqv057>

TSILONIS, Victor. *The jurisdiction of the International Criminal Court*. Cham: Springer, 2023. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-46138-5>

UNIÃO AFRICANA. *ICC withdrawal strategy*. jan. 2017. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/icc_withdrawal_strategy_jan_2017.pdf. Acesso em: 19 abr. 2026.

UWAZURUIKE, Allwell. The AU's journey to an African Criminal Court: a regional perspective. *Global Affairs*, v. 7, n. 3, p. 343-357, 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23340460.2021.1959375>. Acesso em: 21 abr. 2026. <https://doi.org/10.1080/23340460.2021.1959375>

VAN DER VYVER, Johan D. The Al Bashir debacle. *African Human Rights Law Journal*, v. 15, n. 2, p. 559-579, 2015. Disponível em: <https://www.ahrlj.up.ac.za/van-der-vyver-jd-2015>. Acesso em: 19 abr. 2026. <https://doi.org/10.17159/1996-2096/2015/v15n2a16>

VAN EVERA, Stephen. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>

WHITTLES, Govan. #NationalShutdown garners more support after Save SA camp is attacked. *Mail & Guardian*, 6 abr. 2017. Disponível em: <https://mg.co.za/article/2017-04-05-save-south-africa-campaign-gathers-momentum/>. Acesso em: 10 abr. 2026.

WILLIAMS, Sharon A. The Rome Statute on the International Criminal Court: from 1947-2000 and beyond. *Osgoode Hall Law Journal*, Toronto, v. 38, n. 2, p. 297-330, 2000. Disponível em: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol38/iss2/5/>. Acesso em: 20 out. 2025 <https://doi.org/10.60082/2817-5069.1506>

WILMSHURST, Elizabeth. Rome Statute of the International Criminal Court. Introductory note. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Audiovisual Library of International Law*. 2008. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/ha/da/da.html>. Acesso em: 27 mar. 2026.