A aplicação do ordenamento jurídico pátrio pela prática de falha de conduta por militar brasileiro desdobrado em operações de paz da ONU e a investigação conduzida pelo National Investigation Officer (NIO)

Paula Coutinho Bahia de Souza
Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito do Estado. Especialista em Administração do Serviço de Inativos e Pensionistas do Exército. Especialista em Aplicações Complementares às Ciências Militares. Capitão do Quadro Complementar de Oficiais do Exército Brasileiro.

Data de recebimento: 12/01/2022
Data de aceitação: 13/01/2022

RESUMO: A Organização das Nações Unidas estabeleceu uma política firmada no cumprimento dos mais altos padrões de conduta pelo pessoal desdobrado em operações de paz por ela conduzidas, seja civil ou militar. Nesse sentido, deve ser observado o caráter preventivo, repressivo e a adoção de ações corretivas. Uma vez praticado o ato que caracterize a denominada falha de conduta, caberá ao país de origem do militar a instauração do respectivo procedimento investigativo, bem como, concluído que a alegação é substanciada, a aplicação das sanções cabíveis, seja na esfera civil, administrativa, disciplinar ou criminal. Tal investigação, a ser realizada por meio de Inquérito Policial Militar ou Sindicância, deverá ser conduzida pelo

denominado Oficial de Investigação Nacional. Este trabalho tem por intuito realizar um apanhado legislativo e documental sobre a competência do Estado-Membro para a condução da investigação e sobre o rito a ser aplicado em tal procedimento, com amparo não só no ordenamento jurídico nacional, como nos manuais e políticas da ONU, com o intuito de assegurar a proteção dos direitos da vítima (sobretudo nos casos que envolvam exploração e abuso sexual) e do investigado, diante da necessidade de aplicação dos fundamentos que regem os direitos humanos e direito internacional humanitário.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Penal Militar. Processo Penal Militar. Direito Internacional Humanitário. Direito Administrativo Militar. Falha de Conduta. Falha de Conduta Grave. Exploração e Abuso Sexual. Oficial de Investigação Nacional. Operações de Paz. Organização das Nações Unidas.

ENGLISH

TITLE: The Application of the National Legal System in Cases of Misconduct Commited by Brazilian Military Deployed in UN Peacekeeping Operations and the Investigation Conducted by the National Investigation Officer (NIO).

ABSTRACT: The United Nations has established a policy based on compliance with the highest standards of conduct by personnel deployed in peacekeeping operations, wether civilian or military. In this sense, prevention, enforcement and remedial actions must be applied. Once a misconduct is reported, the Member State needs to initiate its own investigative procedure. At the end, if it concludes that the allegation is substantiated, civil, administrative, disciplinary and criminal sanctions should be applied. This investigation, a Military Police Inquiry or an Administrative Inquiry, will be conducted by the National Investigation Officer. This paper aims to clarify the legal order and other documents about the competence of the Member State to lead the investigation and the rite to be applied in such procedures, with support not only in the national legal system, but also in the UN manuals and policies, in order to ensure the protection of the victim rights (especially in cases involving sexual exploitation and abuse) and the investigated rights, given the need to apply the human rights and the internacional humanitarian law.

KEYWORDS: Military Criminal Law. Military Criminal Procedure Law. International Humanitarian Law. Military Administrative Law. Misconduct. Serious Misconduct. Sexual Exploitation and Abuse. National Investigation Officer. Peacekeeping Operations. United Nations.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 O Conceito de falha de conduta grave (serious misconduct) e seu enquadramento como ilícito administrativo, crime ou transgressão disciplinar – 3 A extraterritorialidade do direito penal militar e a aplicação das normas material e adjetiva castrenses em delitos cometidos por integrantes do contingente brasileiro em operações de paz da ONU – 4 A assinatura de Memorandum of Understanding e a Instrução Normativa EMCFA-MD nº 7, de 5 de julho de 2021, como forma de proceder à política de accountability da ONU em resposta ao cometimento de falha de conduta grave por militar brasileiro desdobrado em Operações de Paz – 4.1 Prevenção, repressão e ações corretivas – 4.2 A prestação de contas – Accountability – decorrente da denúncia de prática de falha de conduta grave – 4.3 O modelo revisado do Memorando de Entendimento firmado entre a ONU e o país que contribui com tropas – 5 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

A Carta das Nações Unidas, promulgada pelo Governo Brasileiro pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, estabelece, no seu art. 101, "3", que:

> 3. A consideração principal que prevalecerá na escolha do pessoal e na determinação das condições de serviço será a da necessidade de assegurar o mais alto grau de eficiência, competência e integridade. Deverá ser levada na devida conta a importância de ser a escolha do pessoal feita dentro do mais amplo critério geográfico possível.

Significa dizer que, na seleção de pessoal, seja civil ou militar, a ser desdobrado em missões e operações a cargo da Organização das Nações

Unidas (ONU), especialmente de paz, deverão ser observados os critérios de eficiência, de competência e, sobretudo, de integridade. Este último se relaciona à reputação de cada um dos indivíduos designados para servir em ambientes comumente hostis, em que devem lidar com população vulnerável e situações sensíveis, sob o ponto de vista relacionado aos direitos humanos.

A ONU é considerada uma das instituições de maior credibilidade no cenário internacional, diante da sua função de proteção e caráter humanitário. No art. 1º da Carta das Nações Unidas, entre os seus propósitos, está a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Consequentemente, qualquer ato ilícito ou imoral cometido pelos integrantes das tropas ou do *staff* deverá ser cuidadosamente apurado e rigorosamente punido. Nesse sentido é que ficou estabelecida a política de *accountability*, especialmente quando os fatos são relacionados à exploração e ao abuso sexual (*Sexual Exploitation and Abuse – SEA*). A Organização trabalha a falha de conduta sob três aspectos: prevenção (*prevention*), cumprimento dos *standards* de conduta (*enforcement*) e ações corretivas (*remedial actions*).

O *enforcement* é entendido como o conjunto de atividades realizadas em resposta à possível falha de conduta (*misconduct*) e visa assegurar que haverá uma apuração das violações aos *standards* de conduta. De acordo com as normas atualmente vigentes, ratificadas pelos acordos formulados entre a ONU e os países que cedem tropas para as operações de paz por ela conduzidas, os membros do contingente militar permanecem sob exclusiva jurisdição do governo nacional. Tal fato não impede que, subsidiariamente, seja instaurado procedimento investigatório pelos órgãos especializados das Nações Unidas, especialmente, o *Office of Internal Oversight Services (OIOS)*, ou entidades investigativas internas de cada missão.

Nesse sentido, este trabalho visa identificar o conceito de falha de conduta, especialmente as consideradas graves e que envolvam o contexto de *SEA*, bem como dissertar sobre a aplicação da lei penal militar brasileira e a condução do processo investigativo pelo *National Investigation Officer*

(NIO), a fim de apurar os fatos cometidos por militares brasileiros empregados em Operações de Paz da ONU.

2 O CONCEITO DE FALHA DE CONDUTA GRAVE (SERIOUS MISCONDUCT) E SEU ENQUADRAMENTO COMO ILÍCITO ADMINISTRATIVO, CRIME OU TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR

O Anexo F do Modelo revisado *Memorandum of Understanding* a ser firmado entre a ONU e o país fornecedor de tropas para Operações de Paz, de acordo com a redação sugerida na 200ª Reunião do Comitê Especial de Operações de Paz, assim conceitua falha de conduta (*misconduct*) e falha de conduta grave (*serious misconduct*):

> 28. Falha de conduta significa qualquer ação ou omissão que pode ser classificada como uma violação dos padrões de conduta das Nações Unidas, das regras e regulamentações específicas da missão ou das obrigações relativamente a leis nacionais e locais, além de violação a regulamentações referentes ao acordo do "Estado das Forças" quando o impacto ocorrer fora do contingente nacional.
> (...)
> 30. Falha de conduta grave é a falha de conduta, inclusive atos criminosos, que resulta em, ou é provável que resulte em grave perda, dano ou prejuízo a um indivíduo ou para a missão. Exploração e abuso sexual constituem falha de conduta grave.[1] (tradução nossa)

O art. 2º, IV, da Instrução Normativa EMCFA-MD nº 7, de 5 de julho de 2021, assim disserta:

> IV - falha de conduta: qualquer ato, comissivo ou omissivo, que revele uma violação das normas de conduta da ONU, das

[1]28. Misconduct means any act or omission that is a violation of United Nations standards of conduct, mission-specific rules and regulations or the obligations towards national and local laws and regulations in accordance with the status-of-forces agreement where the impact is outside the national contingent.
(...)
30. Serious misconduct is misconduct, including criminal acts, that results in, or is likely to result in, serious loss, damage or injury to an individual or to a mission. Sexual exploitation and abuse constitute serious misconduct.

> regras e regulamentos específicos da Missão de Paz ou das obrigações em relação às leis e regulamentos nacionais e locais do país anfitrião da missão, em conformidade com o Procedimento Operacional Padrão (Standard Operating Procedure – SOP), com o Memorando de Entendimento (Memorandum of Understanding – MOU) estabelecido entre o Brasil e aquela Organização e com o acordo firmado entre as Nações Unidas e o governo do país anfitrião (Status of Force Agreement – SOFA), para o emprego de forças multinacionais em cada missão de paz da ONU;

Portanto, será caracterizado como falha de conduta qualquer ato praticado por militar desdobrado em Operação de Paz da ONU que viole os *standards* de conduta das Nações Unidas, as regras e regulamentações específica da missão ou o ordenamento jurídico nacional e local que gerem impacto fora do contingente nacional.

Por sua vez, a falha de conduta grave é aquela que envolva a prática de crimes ou outro ato ilícito que resulte em grave perda, dano ou prejuízo, quer seja para uma pessoa em específico, ou para a missão. Nesse contexto estão inseridos, necessariamente, a exploração e o abuso sexual.

Da leitura desse último conceito, nota-se que o ato poderá, ou não, ser classificado como crime. Portanto, admite-se que a *serious misconduct*, caso não resulte em lesão aos bens jurídicos protegidos pelo direito penal, seja classificada como transgressão disciplinar ou, até mesmo, admita a instauração de processo judicial para apurar a prática de improbidade administrativa. Nesse sentido, importante transcrever o art. 43 da Lei nº 6.880/1980:

> Art. 43. A inobservância dos deveres especificados nas leis e regulamentos, ou a falta de exação no cumprimento dos mesmos, acarreta para o militar responsabilidade funcional, pecuniária, disciplinar ou penal, consoante a legislação específica.
> Parágrafo único. A apuração da responsabilidade funcional, pecuniária, disciplinar ou penal poderá concluir pela incompatibilidade do militar com o cargo ou pela incapacidade para o exercício das funções militares a ele inerentes.

A falha de conduta grave será classificada como crime militar sempre que puder ser enquadrada no art. 9º do Código Penal Militar (CPM), combinado com a parte especial do mesmo *codex* ou, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.491/17, da legislação penal comum pátria.

Por sua vez, se a gravidade da ação ou omissão, a despeito de não se enquadrar como crime, resultar em violação à ética, aos deveres e às obrigações militares, ou afetar a honra pessoal, o pundonor militar e/ou o decoro da classe, será caracterizada como transgressão disciplinar, a ser apurada de acordo com o rito previsto nos regulamentos disciplinares de cada Força.

A aplicação da punição disciplinar exige o cumprimento do rito específico. No âmbito do Exército, ainda que seja instaurado sindicância ou procedimento investigativo no âmbito da missão, não dispensa a aplicação do Formulário de Apuração de Transgressão Disciplinar (FATD), previsto no Anexo V do Decreto nº 4.346/02 (Regulamento Disciplinar do Exército – RDE). Tal exigência se deve à aplicação do princípio do devido processo legal, sob pena de gerar a anulação do ato punitivo.

A responsabilização funcional poderá ser apurada por meio de Conselho de Justificação, se oficial, ou de Disciplina, no caso das praças, regidos, respectivamente, pela Lei nº 5.836/1972 e pelo Decreto nº 71.500/1972, sempre que for constatado que o infrator não reúne mais as condições de permanecer ostentando a qualidade de militar, quando poderá resultar na declaração da perda do posto e da patente (oficial) ou a exclusão da praça especial ou com estabilidade assegurada.

Por fim, cabe destacar que os atos que resultem em improbidade administrativa, descritos no §4º do art. 37 da Constituição Federal, que importem ou não em enriquecimento ilícito, serão apurados de acordo com a Lei nº 8.429/1992. O art. 1º, § 5º, da norma, assim descreve o ato de improbidade:

> Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na

> organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.
> (...)
> § 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Poderão ser classificados como atos ímprobos aqueles que: (a) resultarem em enriquecimento ilícito, pela prática de ato doloso do qual o militar desdobrado aufira qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida (art. 9º); (b) cause lesão ao erário por qualquer ação ou omissão dolosa (art. 10); e (c) atente contra os princípios da administração pública, por ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade.

A apuração seguirá o rito previsto no art. 14 e seguintes da Lei nº 8.429/1992, o qual prevê uma fase administrativa, destinada à investigação, e outra judicial, que será ajuizada pelo Ministério Público, seguindo o rito previsto no Código de Processo Civil. Em se tratando de patrimônio da União, entende-se pela atribuição do Ministério Público Federal, por se tratar de ação cível, cabendo litisconsórcio ativo do Ministério Público Militar.

Não obstante, como será visto, entendemos que o procedimento administrativo descrito na lei não exclui a possibilidade de investigação prévia por *National Investigation Officer*, a qual poderá servir para fornecimento subsídios e justificativa para sua instauração.

Outrossim, ainda que o ato tenha sido cometido fora do território nacional, se atentar contra o erário pátrio, deverá obedecer o ordenamento brasileiro.

Acrescente-se que as sanções civis decorrentes do ato de improbidade não excluem a aplicação de pena, caso o fato também seja enquadrado como crime.

A despeito de toda a conceituação referente à falha de conduta grave e sua natureza jurídica, sabemos que aquelas de maior potencial lesivo aos princípios que regem as Nações Unidas e as Operações de Paz por ela conduzidas são as que resultam em violação a bens jurídicos protegidos pelo direito penal, seja comum ou militar. Nesse sentido é que se torna importante o estudo acerca da aplicação da legislação material e adjetiva castrenses aos fatos cometidos por militares brasileiros desdobrados em outros países em cumprimento de missões a cargo da ONU.

3 A EXTRATERRITORIALIDADE DO DIREITO PENAL MILITAR E A APLICAÇÃO DAS NORMAS MATERIAL E ADJETIVA CASTRENSES EM DELITOS COMETIDOS POR INTEGRANTES DO CONTINGENTE BRASILEIRO EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

O *caput* do art. 7º do Código Penal Militar consagra, de forma diversa do direito penal comum, a regra da territorialidade e da extraterritorialidade para efeitos de aplicação da lei penal militar, *in verbis*:

> Art. 7º **Aplica-se a lei penal militar**, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, **ao crime cometido, no todo ou em parte no território nacional, ou fora dêle**, ainda que, neste caso, o agente esteja sendo processado ou tenha sido julgado pela justiça estrangeira. (grifos nossos)

Portanto, será considerado como crime militar, para efeito de aplicação da legislação brasileira, não só o delito castrense cometido no país, como fora de seu território. Para tanto, deverá ser observada a incidência do art. 9º do mesmo *códex*, o qual descreve as hipóteses de crimes militares em tempo de paz.

Ao analisar o contexto da prática delitiva por oficial ou praça das Forças Armadas brasileiras desdobrados em operações de paz conduzidas sob a égide das Nações Unidas, nota-se que tanto os tipos previstos no CPM,

como no Código Penal (CP) e legislação penal comum serão considerados como crimes castrenses sempre que cometidos no contexto descrito não só no inciso I, como nas alíneas do inciso II do art. 9º do CPM. Cite-se:

> Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:
> (...)
> II – os crimes previstos neste Código e os previstos na legislação penal, quando praticados: (Redação dada pela Lei nº 13.491, de 2017)
> a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;
> b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
> c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil; (Redação dada pela Lei nº 9.299, de 8.8.1996)
> d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
> e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar;

Ainda que não seja possível caracterizar que o *peacekeeper* atuava em razão da função, em comissão de natureza militar, em formatura (alínea "c"), estava em período de manobras ou exercício (alínea "d"), ou em local sujeito a administração militar (alínea "b"), a alínea "e", de forma residual, admite o enquadramento de fatos cometidos contra civil no contexto de operações de paz como circunstância que atenta contra a ordem administrativa militar.

Isso porque o militar brasileiro em missão no exterior permanece submetido aos preceitos éticos, às obrigações e aos deveres militares, entre os quais a honra pessoal, o pundonor militar e o decoro da classe, além dos preceitos de ética militar previstos no art. 28 da Lei nº 6.880/1980, especialmente: "respeitar a dignidade da pessoa humana" (III); "proceder de maneira ilibada na vida pública e na particular" (XIII); "conduzir-se, mesmo fora do serviço ou quando já na inatividade, de modo que não sejam

prejudicados os princípios da disciplina, do respeito e do decoro militar" (XVI); e "zelar pelo bom nome das Forças Armadas e de cada um de seus integrantes, obedecendo e fazendo obedecer aos preceitos da ética militar" (XIX).

Portanto, não só as condutas cometidas no exercício das funções decorrentes da operação designada, como no contexto de atividades particulares cometidos no local do desdobramento da tropa ou de missões individuais deverão ser apuradas de acordo com a legislação penal e processual penal castrense. Transcrevo raciocínio do ilustre Promotor de Justiça Militar aposentado e professor Jorge César de Assis (2007, p. 36):

> Se algum militar brasileiro, servindo na ONU, cometer crime previsto no CPM, em qualquer parte do mundo, será julgado pela lei penal militar do Brasil, observando-se o disposto no capítulo II do Código de Processo Penal Militar nos seus arts. 88 (Lugar da infração); 89 (A Bordo de Navio); 90 (A Bordo de Aeronave); 91 (Crimes Fora do Território Nacional) e; 92 (Crimes Praticados em Parte no Território Nacional).

O insigne Subprocurador-Geral de Justiça Militar, Dr. Carlos Frederico de Oliveira Pereira (2003), no mesmo contexto, enfatizou:

> Essas forças internacionais são regidas por tratados que garantem a isenção de jurisdição no país onde estão instaladas, mas isso não significa impunidade.
> Eventuais delitos praticados pelos militares que as integram devem ser objeto de punição que, no Brasil, estão a cargo da Justiça Militar federal, aplicado o Direito Penal Militar em tempo de Paz, sendo o órgão judiciário competente de primeiro grau de jurisdição os Conselhos de Justiça da Auditoria da 11ª Circunscrição Judiciária Militar (CJM), com sede em Brasília-DF.

Não é outra a previsão nos documentos da ONU. A *Policy on Accountability for Conduct and Discipline in Field Missions* assim disserta (2015, p. 7): "Membros dos contingentes militares e militares do Estado-

Maior permanecem sob a jurisdição exclusiva do seu país para o propósito de persecução criminal."[2]

Uma vez que a conduta está abrangida pela legislação material militar, por consequência, adotar-se-á a competência da Justiça Militar da União para o julgamento do feito, em cumprimento ao art. 124 da Constituição Federal. De acordo com o art. 91 do Código de Processo Penal Militar (CPPM), o foro competente para o processamento de delitos cometidos fora do território nacional é o da Auditoria da Capital da União – a qual, nos termos da Lei de Organização Judiciária Militar, é a 11ª Circunscrição Judiciária Militar (art. 2º, "l", c/c art. 27 e art. 102, parágrafo único, da Lei nº 8.457/1992).

4 A ASSINATURA DE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING E A INSTRUÇÃO NORMATIVA EMCFA-MD Nº 7, DE 5 DE JULHO DE 2021, COMO FORMA DE PROCEDER À POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY DA ONU EM RESPOSTA AO COMETIMENTO DE FALHA DE CONDUTA POR MILITAR BRASILEIRO DESDOBRADO EM OPERAÇÕES DE PAZ

A atuação da Organização das Nações Unidas em Operações de Paz é resultado de um contexto de vulnerabilidade política e institucional. Sempre que é convocada a agir no território de algum país, há uma demanda referente à proteção de direitos civis e uma população que, como regra, já sofreu os mais diversos tipos de violação a direitos humanos.

Consequentemente, toda a operação deve se pautar nos mais altos requisitos de integridade e conduta, os quais se estendem à seleção de todo o pessoal desdobrado, tanto civil, como militar.

A ONU determina que os *standards* – ou padrões – de conduta, sigam os seguintes princípios-chave (UN Conduct, 2021):

[2] Members of military contingents and Military Staff Officers remain under the exclusive jurisdiction of their contributing States, for the purpose of criminal prosecutions.

> 1. Os mais altos padrões de eficiência, competência e integridade;
> 2. Política de tolerância zero para abuso e exploração sexual;
> 3. Responsabilização daqueles em comando e/ou liderança que falharem ao fazer cumprir os padrões de conduta.

A violação desses *standards* é tratada com a maior seriedade pelas Nações Unidas, que aborda o contexto em três situações: prevenção, repressão (após a ocorrência da conduta) e ações corretivas.

A palavra de ordem é servir com orgulho. Não por outro motivo a ONU mantém um portal na internet referente a suas regras de conduta. Na sua página principal, assim descreve o seu comportamento (UN Conduct, 2021):

> A Carta das Nações Unidas requer que todo o pessoal da ONU deva manter os mais altos padrões de integridade e conduta. A ONU está comprometida em assegurar que todo o pessoal desdobrado no mundo sirva com profissionalismo, cortesia e dignidade. Mais de 100 mil civis, militares e policiais estão desdobrados nas várias operações de manutenção de paz e missões políticas ao redor do mundo.
> Os padrões de conduta se aplicam a todas as categorias de pessoal desdobrados em missões da ONU. Existem três estratégias endereçadas a falhas de conduta: prevenção, aplicação (execução) dos padrões de conduta da ONU e ações corretivas. O pessoal da ONU no campo é o rosto da Organização para as pessoas às quais foram enviados para proteger, e a Organização está completamente comprometida em trabalhar junto com os Estados-Membros para assegurar que todo o pessoal das Nações Unidas, sejam civis, policiais ou militares, sejam responsáveis por suas condutas durante o serviço em missões de campo da ONU.[3]

[3] The United Nations Charter requires that all UN personnel must maintain the highest standards of integrity and conduct. The UN is committed to ensuring that all its personnel deployed globally serve with professionalism, courtesy and dignity. Over 100,000 civilian, military and police personnel are currently deployed in the various UN peacekeeping operations and special political missions around the world.
The UN Standards of Conduct apply to all categories of personnel deployed in UN missions. There is a three-pronged strategy to address misconduct: prevention, enforcement of the UN Standards of Conduct, and remedial action. UN personnel in the field are the face of the Organization to the people we are sent to protect and support, and the Organization is fully committed to working together with Member States to ensure that all United Nations personnel,

A fim de entender como funciona a abordagem recomendada sobre os fatos que envolvam falhas de conduta e, sobretudo, falhas de conduta grave, devemos descrever as três estratégias destacadas.

4.1 Prevenção, repressão e ações corretivas

A prevenção (*prevention*) é entendida como a principal política contra a prática de atos que representem falhas de conduta, uma vez que visa, justamente, evitar com que elas aconteçam e, consequentemente, que ocorram danos e vítimas.

Diversas são as medidas adotadas sob o foco dessa ação: em nível político, estratégico, tático e operacional, conduzidas não só pelas Nações Unidas, como pelos Estados-Membros.

O treinamento é o ponto principal para a prevenção. Todo militar desdobrado é obrigado a ser submetido a estágio ou curso antes de sua partida. No Brasil, atualmente, como não há envio de tropas para operações de paz, mas apenas missões individuais (ou como integrante de tropa de nação amiga), o CCOPAB – Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil – conduz o Estágio de Preparação para Missão de Paz, o qual tem o objetivo de preparar militares para exercer as funções de Observadores Militares, Oficiais de Estado-Maior e Policiais das Nações Unidas.

Cabe ressaltar que o currículo dos treinamentos prévios são aprovados pela ONU e devem incluir os *standards* de conduta e a proibição de exploração e abuso sexual (*Sexual Exploitation and Abuse – SEA*).

Além disso, o *pre-deployment training* conduzido pelo Departamento de Operações de Paz da ONU é realizado pelo pessoal civil.

---

whether civilian, police, or military are accountable for their conduct while in the service of a UN field mission.

Acrescente-se, também, que, além do treinamento obrigatório prévio ao desdobramento, a ONU exige a submissão de todo o pessoal civil e militar ao programa de treinamento online, com foco da prevenção de *SEA*.

A prevenção também é obtida pelo veto ao desdobramento de indivíduos com histórico de prática de falhas de conduta em operações conduzidas pela ONU, bem como pelo gerenciamento de risco no curso da missão. As operações também contam com a atuação preventiva das equipes de conduta e disciplina.

A segunda medida salientada pela ONU é o *enforcement*, que se refere à execução ou aplicação do processo específico após a comunicação de possível falha de conduta pelo seu pessoal. O *enforcement* assegura o *accountability*, ou seja, a prestação de contas pelos atos ilícitos praticados, a qual deve ser precedida do devido processo legal.

Nesse segundo momento é que se torna importante o conhecimento sobre o processo investigativo, o qual é regido pelo Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding - MOU*) firmado entre a ONU e o país que contribui com tropas. Por analogia, as disposições do *MOU* deverão ser aplicadas nas missões individuais, uma vez que o objetivo de repreender a prática de condutas ilícitas por militares desdobrados permanece idêntico.

O *MOU* ressalta que a responsabilidade pela investigação deverá recair, a princípio, no país de origem do militar, que deverá designar um Oficial de Investigação Nacional (*National Investigation Officer – NIO*), o qual poderá ser auxiliado pelo *Office of Internal Oversight Services (OIOS)*. A ONU, todavia, poderá assumir a investigação no caso de omissão.

Caso a investigação conclua que a reclamação sobre a falha de conduta é fundamentada, poderá resultar desde advertência a, nos casos de falha de conduta grave, repatriação do militar e seu banimento de missões futuras. Tais medidas não excluem as sanções civis, administrativas, disciplinares e criminais, as quais obedecerão à legislação do país de origem, sempre em observância ao devido processo legal.

A terceira estratégia adotada pela ONU se refere às ações corretivas (*remedial actions*), as quais visam reparar os danos causados pela prática do ato que represente falha de conduta. O foco, mais uma vez, são as alegações de exploração e abuso sexual. Uma vez que a investigação conclua pelo cometimento de falha de conduta grave pelo pessoal desdobrado, civil ou militar, caberá às Nações Unidas fornecer todo o suporte necessário à vítima, seja ele médico, psicológico, jurídico ou material.

Alegações de reconhecimento de paternidade e pensão alimentícia, frutos de *SEA*, terão seu rito facilitado pela ONU, inclusive com o custeio de testes de paternidade e a intermediação entre o Estado-membro de origem do pai (Poder Executivo e Poder Judiciário) e o de residência da criança.

Como se viu, a primeira e a última estratégia têm um maior cunho administrativo e social. A segunda, que se refere à investigação e sanções decorrentes da falha de conduta praticada por militares desdobrados, exige uma maior análise jurídica – objeto deste estudo – sobretudo levando em consideração a política de *accountability* vigente no âmbito das operações de paz.

4.2 A prestação de contas – Accountability – decorrente da denúncia de prática de falha de conduta grave

O conceito de *Accountability* remonta à necessidade de prestação de contas pelas pessoas que exercem funções de chefia e liderança, ou posições sensíveis do ponto de vista político e social, em relação aos atos que praticarem, ou pelos quais forem responsáveis.

Nas palavras de Ricardo Murilo da Silva e Rodrigo Fernando Novelli (2018):

> Accountability pode ser definida como a obrigação dos detentores de poder de prestar contas e tomar responsabilidade pelos atos que são por eles praticados, sendo que os detentores de poder seriam aqueles que tomam as principais decisões, nos mais variados setores, como o

> político, financeiro, oficiais de governo, corporações privadas, instituições financeiras internacionais, e organizações da sociedade civil.
> (...)
> Ainda sobre o conceito de accountability, ele é definido como a necessidade de "uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder para prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades".

Sob o prisma da ONU e suas operações de paz, entendemos que a *accountability* deverá representar a instauração dos instrumentos cabíveis para a apuração de responsabilidades decorrentes da prática de falha de conduta pelo pessoal desdobrado. Nesse sentido é que foi editada, em 2015, a Política de *Accountability* para Conduta e Disciplina em Missões de Campo, a qual tem por escopo (2015, p. 2/3):

> Essa Política detalha responsabilidades de prestações de contas, para o indivíduo servindo em missão de campo, as Nações Unidas, seu gerenciamento e seus Estados Membros, em assuntos de conduta e disciplina para todo o pessoal da ONU servindo em missões de campo. Essa Política apresenta detalhes do suporte a ser fornecido para esse efeito, pelo pessoal das Equipes de Conduta e Disciplina, Oficiais de Conduta e Disciplina (a partir de agora referidos como "CDT") e Pontos Focais de Conduta e Disciplina em missões de campo, assim como o pessoal da Unidade de Conduta e Disciplina (CDU), no Departamento de Suporte de Campo (DFS).[4] (tradução nossa)

Dessa forma, a ONU regulamentou como obter a correta prestação de contas quando houver violação aos seus padrões de conduta. Especialmente sobre o pessoal militar desdobrado, o sítio eletrônico que aborda a Conduta em Missões da ONU[5] dispõe que, uma vez apurada

[4] This Policy details responsibilities and accountabilities, for the individual serving in a field mission, the United Nations, its management and its Member States, in addressing matters of conduct and discipline of all United Nations personnel serving n field missions. This Policy further details the support to be provided to that effect, by personnel in Conduct and Discipline Teams, individual Conduct and Discipline Officers (hereinafter collectively referred as "CDT") and Conduct and Discipline Focal Points in field missions, as well as personnel of the Conduct and Discipline Unit (CDU), in the Department of Field Support (DFS).
[5] https://conduct.unmissions.org/

denúncia substanciada sobre falha de conduta grave, os envolvidos devem ser repatriados, e, desde 2015, os pagamentos são suspensos até o término da investigação ou sua repatriação. Além disso, descreve que os Estados Membros devem concordar em obter amostras de DNA do seu pessoal uniformizado que forem acusados de cometer *SEA* para facilitar as investigações.[6]

Nesse último aspecto, cabe uma consideração: a legislação brasileira prevê a obrigatoriedade de fornecimento de material genético apenas em caráter excepcional: (a) quando a identificação criminal for essencial às investigações, segundo despacho de autoridade judicial competente (art. 3º, IV, c/c art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 12.037/09); e (b) aos condenados por crime doloso, praticado com violência grave contra pessoal, ou pela prática de crime hediondo ou equiparado. Portanto, nos demais casos, a coleta deverá ser autorizada e voluntária.

O primeiro passo para a obtenção da prestação de contas e decorrente responsabilização é o procedimento investigativo. A ONU orienta que os Estados Membros têm a responsabilidade primária para investigar todos os supostos casos de falhas de conduta cometidas pelo seu contingente militar. Apenas de forma subsidiária, quando essa investigação não for instaurada, é que caberá o processo conduzido pelos investigadores das Nações Unidas. A mesma Política supramencionada prevê (2015, p. 6):

> Os Estados Membros tem a responsabilidade primária de investigar todas as alegações de falhas de conduta cometidas por membros do contingente militar nacional. Quando os Estados Membros não exercerem essa responsabilidade, a Organização das Nações Unidas pode conduzir sua própria investigação administrativa.[7] (tradução nossa)

[6] https://conduct.unmissions.org/enforcement-accountability.

[7] Member States have the primary responsibility for investigating all alleged acts of misconduct committed by members of their national military contingents. When Member States do not exercise that responsibility, the United Nations can conduct its own administrative investigation.

Tal obrigação não obsta que, com o intuito de preservar evidências, seja iniciada uma investigação preliminar no âmbito da missão.

Quanto ao rito para a condução da investigação, em 11 de junho de 2007, o Comitê Especial de Operações de Paz, e seu Grupo de Trabalho, recomendou a incorporação de um modelo revisado de Memorando de Entendimento a ser firmado entre a ONU e o país fornecedor de tropas para Operações de Paz.

4.3 O modelo revisado do Memorando de Entendimento firmado entre a ONU e o país que contribui com tropas

Com o intuito de regulamentar o procedimento de reembolso e controle dos contingentes e respectivos equipamentos, referentes aos países (Estados-Membros) que contribuem com tropas/polícia em missões de paz, a ONU aprovou, em 31 de agosto de 2020, a última versão do *Manual on Policies and Procedures concerning the Reimbursement and Control of Contingente-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (A/75/121 – The COE Manual)*.

Para minimizar os efeitos da burocracia típica dos processos de prestação de contas e controle, a ONU e o país que contribui com tropa celebra um acordo prévio, o qual regulamentará todo esse processo, seja referente ao pessoal ou ao material. Nesse sentido é que consta no Capítulo 9 do *COE Manual* o Modelo de Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding - MOU*).

O objetivo do Memorando é estabelecer os termos e condições administrativas, logísticas e financeiras que regulamentarão a contribuição de tropas, equipamentos e serviços pelo respectivo Estado-Membro a Operações de Paz da ONU, assim como especificar os padrões de conduta da ONU para o pessoal desdobrado. Sob esse último aspecto, o Artigo 7 e suas subdivisões dispõem sobre as condições gerais, os *standards* de conduta, disciplina,

investigação, exercício da jurisdição pelo Governo, prestação de contas e conformidade ambiental.

Apesar de traduzir um acordo entre a ONU e o país fornecedor de tropas, a natureza jurídica do *MOU* não é pacífica. Na visão de Durval de Noronha Goyos Jr (2005), os Memorandos de Entendimento são atos regidos pelos costumes e não criam obrigações exigíveis aos seus destinatários. Cabe a transcrição:

> Por sua vez, os memorandos de entendimento, ou memoranda of understanding (MOU) na língua inglesa, são atos internacionais que não criam obrigações exigíveis aos seus signatários. Assim, os memorandos de entendimento expressam através de linguagem diplomática, que é freqüentemente imprecisa, dúbia e nebulosa, uma vontade política inexeqüível em qualquer foro internacional.
> Assim, o ato correspondente, ainda que registrado na ONU (Organização das Nações Unidas) de conformidade com o artigo 102 da Carta da ONU, não adquirirá o status de um tratado, se não tiver já tal condição por ocasião de sua assinatura.

Ângela Lima Rocha Cristofaro, no mesmo sentido, esclarece (2013):

> De forma geral, trata-se de instrumento de Direito Internacional, não vinculante entre as partes, que tem sido utilizado para atos com menor formalidade, destinados a registrar princípios gerais, diretrizes, que orientarão as relações entre as partes, seja no plano político, econômico, jurídico, cultural ou em outros.

Contudo, o descumprimento dos termos do Memorando de Entendimento, especialmente no que se refere ao processo de prestação de contas decorrente da prática de ato caracterizado como falha de conduta grave, poderá implicar em consequências sérias ao Estado signatário, especialmente relacionado a sanções como a celebração de novos acordos para envio de tropas a operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas.

Antes de adentrar na análise do processo disciplinar e investigativo descrito no *MOU*, é importante trazer um esclarecimento: no contexto atual, o

Brasil tem, como pessoal desdobrado, 21 experts em missão, 5 policiais individuais, 31 membros de Estado-Maior e apenas 8 militares considerados como tropa[8], distribuídos nas seguintes missões: MINURSO, MINUSCA, MONUSCO, UNFICYP, UNIFIL, UNISFA, UNMISS[9]. Logo, não há Memorando de Entendimento assinado. Acrescente-se que, quanto aos militares desdobrados na qualidade de tropa, estes fazem parte dos contingentes de outros países – Uruguai, Argentina e Espanha – estes signatários de *MOU*.

Todavia, se pensarmos que a natureza jurídica do *MOU* é de costume, bem como que os princípios nele contidos traduzem os padrões de conduta necessários ao desdobramento de pessoal civil ou militar para operações de paz e consolidam a proteção aos direitos humanos e a direitos fundamentais, nada obsta que seus fundamentos sejam também aplicados às missões individuais, naquilo que for possível, de forma subsidiária. Aplique-se, nesse aspecto, o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), tanto sob o viés do costume, como pela analogia e pelos princípios gerais do direito, sobretudo se levarmos em consideração a proteção dos direitos fundamentais.

Sem prejuízo do raciocínio acima, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas editou a Instrução Normativa EMCFA-MD nº 7, de 5 de julho de 2021, que estabelece procedimentos, atividades de coordenação e responsabilidades para a condução de investigações de supostas falhas de conduta de militares brasileiros, ocorridas durante a participação em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), no exercício de funções como componentes de contingentes ou de Estado-Maior ou na função de Elementos de Apoio Nacional (*National Suport Element - NSE*), bem como de ações decorrentes dessas investigações.

[8] Fonte: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/01_summary_of_contribution_43_oct_2021.pdf.
[9] Fonte: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/03_country_and_mission_42_sep2021.pdf.

Dito isso, discutiremos os termos do *Article 7 bis* ao *Article 7 sexiens* do *MOU*.

O *Article 7 bis* prevê que o Governo nacional deve assegurar que todos os membros do contingente a serem desdobrados concordem que devem cumprir os padrões de conduta da ONU, os quais estão descritos no Anexo J do *MOU*. Para tanto, deverão ser submetidos a treinamento antes e durante o cumprimento da missão. Como se vê, tal dispositivo se amolda à primeira estratégia de abordagem da ONU sobre falhas de conduta, a saber, a prevenção.

O *Article 7 ter* aborda a questão referente à disciplina. Estabelece a responsabilidade do(a) Comandante do contingente nacional pela manutenção da disciplina e da ordem dos seus subordinados. Para tanto, seguindo a mesma linha da prevenção, deverá ser promovido o treinamento adequado. Outrossim, o item 7.9 orienta que os recursos financeiros destinados ao bem-estar sejam empregados para promover atividades recreativas aos militares desdobrados.

O *Article 7 quater* descreve os aspectos referentes à investigação, em aplicação ao *enforcement*. O dispositivo ressalta a competência do país de origem do militar para a apuração primária dos atos de falha de conduta ou de falha de conduta grave cometida por seu contingente.

Caso a ONU tenha conhecimento do fato antes do Governo nacional, deverá informar a este, a fim de que seja iniciado o procedimento correlato. Poderá, contudo, em caso de falha de conduta grave, instaurar investigação preliminar com o intuito de preservar evidências. Nos casos de *serious misconduct*, o Governo terá um prazo de 10 dias úteis para começar o seu processo investigativo, do contrário, a ONU dará início ao seu próprio, sempre assegurando o devido processo legal e os direitos do acusado.

A investigação do Estado Membro será conduzida por um ou mais oficiais das Forças Armadas, os quais passam à qualidade de *National Investigation Officers (NIO)*, e terão a inteira cooperação da ONU quanto ao fornecimento de documentação e informações. Se enviados para a área da

missão, além de conduzir a investigação, quando deverão ser assistidos pelos investigadores das Nações Unidas, terão o mesmo *status* legal de qualquer membro do contingente nacional.

Sobre o desdobramento do *NIO* para a área da missão, importa considerar, por fim, que será exigido nos casos de alto risco, assuntos complexos e nos casos de falha de conduta grave, ocasiões em que a ONU se compromete a fornecer suporte logístico e administrativo, inclusive financeiro.

O *Article 7 quinquiens* descreve que a jurisdição competente para os casos de crimes cometidos será a do país de origem do militar desdobrado. Sobre os fatos classificados como falha de conduta que não sejam tipificados como crime, mas transgressão disciplinar, deverá ser aplicada a jurisdição disciplinar pátria.

Como é cediço, no Brasil, ao contrário de muitos outros membros da ONU, a Justiça Militar da União é órgão do Poder Judiciário, e não vinculada ao Ministério da Defesa. Consequentemente, os crimes militares perpetrados no âmbito da missão de paz obedecerão ao art. 124 da CF, ao CPM e ao CPPM.

As transgressões disciplinares, por sua vez, são apuradas na seara administrativa, em atenção ao art. 142 da CF, ao Estatuto dos Militares e aos Regulamentos Disciplinares das Forças singulares.

Para finalizar a análise dos dispositivos que abordam o procedimento de apuração de falha de conduta grave, ainda na seara do *enforcement*, o *Article 7 sexiens* reforça a necessidade de prestação de contas (*accountability*). Estabelece que, se da investigação concluir pela existência de fundamentação suficiente quanto à autoria e à materialidade da falha de conduta, deverá o Governo assegurar que o caso seja apreciado pelas autoridades, judiciais e administrativas, competentes para a aplicação das respectivas sanções e consequências, de acordo com o devido processo legal. O Secretário-Geral deverá ser notificado do progresso dos processos instaurados, inclusive dos resultados.

O *accountability* deve ser observado, também, em relação ao Comandante do contingente nacional, com a averiguação de sua possível negligência, especialmente quanto à cooperação com a investigação conduzida pela ONU; exercício do comando e controle; e na ausência de informação imediata do fato à autoridade competente ou ao não realizar as ações necessárias tão logo da ocorrência do fato.

Sobre as *remedial actions*, o mesmo dispositivo assevera que o Governo deverá entender a importância de solucionar as alegações de paternidade que envolvam membros do contingente nacional, facilitando o procedimento de acordo com o ordenamento jurídico pátrio.

Para finalizar a análise do Modelo do *MOU*, o Anexo J descreve os padrões de conduta da ONU, e estabelece o compromisso que o pessoal desdobrado deverá firmar em obedecê-los, levando em consideração os mais altos *standards* de integridade e conduta, sob a regência do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos.

Como se vê, o modelo do *MOU* visa assegurar que seja procedida a correta investigação por ocasião de alegação de prática de falha de conduta ou de falha de conduta grave por militares desdobrados em operações de paz, desde que haja contribuição com tropas, e não somente missões individuais.

O intuito é promover o *accountability*, com os mais altos padrões de ética e justiça, tendo em vista o objetivo principal de tais missões, que é a proteção de uma população já desgastada pela situação que gerou a necessidade de manutenção da paz.

Para permitir a mesma necessidade de apuração de falhas de conduta no âmbito de missões individuais, todavia, entendeu o Governo brasileiro pela necessidade de regulamentação específica própria.

4.4 A Instrução Normativa EMCFA-MD Nº 7, de 5 de julho de 2021, como regulamentação do procedimento adotado pelo Brasil a fim de proceder à política de *accountability* da ONU em resposta ao cometimento de falha de conduta grave por militar brasileiro desdobrado em operações de paz na qualidade de componente de contingentes ou de Estado-Maior, ou na função de Elementos de Apoio Nacional

Como é possível observar de tudo o que foi exposto, a regulamentação do procedimento para a investigação de falhas de conduta por militares brasileiros desdobrados em missões de paz nas quais o Brasil contribui com tropas teve seus aspectos gerais delineados pela ONU, sobretudo por meio da assinatura de Memorando de Entendimento.

Todavia, no contexto atual, não há tropas brasileiras desdobradas em missões de paz. Nesse sentido é que surgiu a necessidade de regulamentar a condução de investigações de supostas falhas de conduta de militares brasileiros no exercício de funções como componentes de contingentes ou de Estado-Maior, ou na função de Elementos de Apoio Nacional (*National Suport Element – NSE*), além das ações decorrentes do processo investigativo.

A demanda também teve origem na premente necessidade de investigar e solucionar as alegações de exploração e abuso sexual (*SEA*), em consonância com a Política de Tolerância Zero conduzida pelas Nações Unidas e de acordo com o conteúdo da Resolução nº 2.272 do Conselho de Segurança da ONU para prevenir e reprimir os casos de *SEA* no contexto de missões de paz, aprovada em 11 de março de 2016.

De início, esclareça-se que, não obstante o art. 4º determine a instauração do procedimento após consulta formulada pela ONU, nada impede que, uma vez que o Governo brasileiro tenha conhecimento dos fatos, seja determinado o início da investigação de ofício, conforme descrito no modelo do *MOU*.

Certo é que, uma vez reportada suposta falha de conduta imputada a militar brasileiro desdobrado em Missão de Paz, caberá ao Brasil a apuração do fato, por intermédio do Ministério da Defesa (e das Forças singulares) e com contribuições do Escritório do Conselheiro Militar e da Missão Permanente do Brasil junto à ONU.

Os primeiros atos são a designação de Oficial de Investigação Nacional (*National Investigation Officer – NIO*) e instauração do procedimento cabível para o caso – Sindicância ou Inquérito Policial Militar (IPM) – pela autoridade competente. A sindicância será adotada nos casos em que não houver, de plano, elementos que indiquem que o fato poderá ser classificado como crime. O IPM, por sua vez, será cabível sempre que, do relato do ato que configure falha de conduta, já possa ser vislumbrada a autoria e indícios de materialidade delitiva.

Nada impede que, se da solução da sindicância forem observados indícios delitivos, os autos sirvam de fundamento para a instauração da respectiva ação penal, a cargo do Ministério Público Militar, de acordo com o art. 28 do CPPM. Se o MPM entender pela necessidade de complementação, poderá solicitar as devidas diligências, nos termos do art. 26, inciso I, do *Codex* adjetivo castrense. No curso da Sindicância poderá, também, ser indicada a necessidade de instauração de IPM.

Sobre o tempo para a conclusão da investigação, o art. 4º, § 2º, estabelece a limitação de 6 (seis) meses. Trata-se de prazo processual, o qual, uma vez descumprido, não impede que os procedimentos sejam concluídos. Ademais, deverá ser observado, também, o disposto na legislação nacional. No âmbito do Exército, as EB10-IG-09.001, aprovadas pela Portaria nº 107, de 13 de fevereiro de 2012, do Comandante do Exército, que regulamenta o procedimento da sindicância, designa que esta deverá ser concluída em 30 dias, cabíveis prorrogações sucessivas por 20 dias (arts. 10 e 11). O art. 20 do CPPM estabelece um prazo de 20 dias para a conclusão do IPM, se o indiciado estiver preso, e 40 dias, se solto, prorrogáveis, neste último caso, por 20 dias.

Sobre o Oficial de Investigação Nacional, é importante destacar que poderá tanto compor o efetivo de um contingente desdobrado ou ser designado pela Força singular, este último obrigatório nos casos em que o acusado já tenha sido repatriado. Deverá ser sempre militar mais antigo.

Nos casos de contribuição com tropa, cada contingente deverá ser integrado por *NIO* previamente designado, preferencialmente com conhecimento na área jurídica ou bacharel em Direito. O art. 20 orienta medidas preventivas que deverão ser conduzidas pelo citado oficial, o qual promoverá instruções frequentes para os integrantes do contingente a respeito de diferenças culturais, códigos de conduta pessoal, regras e políticas da ONU sobre *SEA* etc.

Apesar de a Instrução Normativa mencionar a figura do investigador no singular, entendemos possível que mais de um oficial conduza a investigação. Isso porque, muito embora os procedimentos identificados – IPM e Sindicância – atribuam aos encarregados a presidência individual, poderá ser necessária a designação de outros militares como auxiliares nos respectivos processos, a exemplo da figura do escrivão, do tradutor e do intérprete. Como a função de *NIO* delega ao oficial os mesmos direitos dos militares desdobrados na área da missão, caso seja necessário tal deslocamento, é imprescindível que todos aqueles que atuem no procedimento investigativo ostentem a mesma condição. O próprio modelo do *MOU* citado no item 4.3 utiliza a expressão *National Investigation Officers*, no plural. Consequentemente, não há qualquer vedação, por parte da ONU, da designação de mais de um *NIO* para a apuração dos fatos reportados como falhas de conduta.

Todo o trâmite procedimental deverá ser constantemente reportado à ONU, pelos canais oficiais de ligação. Ao final, a solução da sindicância ou o relatório do IPM também deverão ser remetidos às Nações Unidas.

Caso a alegação seja considerada substanciada, a Força Singular deverá adotar as medidas cabíveis, nas esferas administrativa e disciplinar, e deverá remeter os autos à 11ª CJM para que faça chegar ao MPM, titular da

ação penal, se constatados indícios de crime. A ONU também poderá adotar outras medidas na sua esfera de atribuições, como o banimento do militar de futuras missões de paz, além daquelas previstas no art. 23 da Instrução Normativa:

> Art. 23. Com base na norma referenciada no inciso VIII do art. 3º, a ONU poderá aplicar sanções administrativas relativas ao perpetrante do fato investigado, como por exemplo:
> I - repatriação por motivos disciplinares;
> II - suspensão do reembolso referente ao militar envolvido; e
> III - suspensão do direito de dirigir por determinado período enquanto em função na área da missão.
> Parágrafo único. As sanções de que trata o caput não eximem o Brasil da responsabilidade de aplicação de sanções disciplinares ou penais previstas na legislação nacional, quando o caso assim demandar.

Da análise da Instrução Normativa, podemos chegar a três conclusões principais. A primeira é que, por se tratar de ato infralegal, não é possível a inovação no ordenamento jurídico, mas apenas a regulamentação de atos superiores em vigor. Disso extraímos a segunda conclusão: o procedimento investigatório deverá obedecer às leis em vigor, ou seja, o CPPM (para o IPM) e a Lei nº 9.784/1999, que versa sobre o processo administrativo, a Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares), auxiliado pelos Regulamentos Disciplinares das Forças e pelas portarias internas que regulamentam o processo administrativo, a exemplo da sindicância.

A terceira é que a investigação, por si só, não conclui a apuração da falha de conduta supostamente praticada por militar desdobrado em missão de paz. A fim de proceder ao correto *accountability*, caso seja constatada que a acusação é substanciada, deverão ser imputadas as sanções administrativas, disciplinares e judiciais. Poderão, também, ser aplicadas sanções diretamente pela ONU.

Em conclusão, podemos considerar que a criação de tal Instrução Normativa serviu para consolidar o procedimento já vigente no ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, outras normas deverão ser observadas para a fiel

observância das regras e princípios vigentes, sobretudo em consideração aos direitos fundamentais e ao direito internacional humanitário.

5 CONCLUSÃO

A falha de conduta praticada no contexto das Operações de Paz da ONU, especialmente aquelas classificadas como grave, deverá ser reprimida principalmente antes do seu cometimento. Todavia, na falha da prevenção, é especialmente importante que o país de origem proceda ao correto *accountability*, com a instauração do procedimento investigativo e a aplicação de sanções civis, administrativas, disciplinares e criminais.

No contexto atual, em que se busca a igualdade de gênero como um dos objetivos previstos na Agenda 2030 da ONU, respaldada, no contexto das operações de paz, pela Resolução nº 1325 do Conselho de Segurança e a *Women, Peace and Security Agenda*, a proteção contra a exploração e o abuso sexual, considerado como *serious misconduct*, ganha destaque e cada vez maior importância.

Nesse sentido é que devemos especializar o processo de *prevention, enforcement* e *remedial actions* apontados pela Organização das Nações Unidas.

A assinatura de Memorando de Entendimento entre a ONU e o país que contribua com tropas tem o intuito de estabelecer as responsabilidades e a competência para a apuração dos fatos e a aplicação de sanções. A fim de estabelecer o tratamento dado a missões individuais, além daquelas em contexto coletivo, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas editou a Instrução Normativa nº 7, de 14 de junho de 2021.

Ambos os documentos não inovam o ordenamento jurídico, até por não possuir *status* de lei, mas têm o condão de facilitar o trabalho dos militares designados para conduzir o procedimento investigativo, denominados de *National Investigation Officers*, além das autoridades

administrativas com a competência para instauração dos respectivos processos.

Ademais, é plenamente viável a aplicação do contexto descrito na Lei nº 14.245/2021 (Lei Mariana Ferrer), que trata sobre a dignidade da vítima e das testemunhas, bem como os princípios que levaram a aprovação da Lei nº 13.431/2017, referente ao depoimento sem dano da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, observando-se, para tanto, o art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, tanto durante o processo judicial, como pelos encarregados de IPM e de Sindicância.

Contudo, a despeito da clareza com a qual abordam os assuntos, ainda é necessário uma maior difusão do conhecimento, tanto nos níveis político e estratégico, como, principalmente, no tático e operacional, e especialmente relativo ao oficial designado como *NIO*.

É necessária a divulgação da documentação da ONU referente aos *standards* de conduta, à política de repressão a falhas de conduta, à aplicação de ações corretivas, bem como ao processo investigativo em si, de forma a que não só seja dada a devida reparação à vítima, como a repressão ao militar, caso identificada que a acusação é substanciada.

Este trabalho teve o intuito não de apresentar qualquer inovação, senão uma pequena revisão normativa e bibliográfica sobre o tema, a fim de introduzir as normas e documentos em vigor e despertar a curiosidade do mundo acadêmico sobre a interdisciplinaridade que envolve a questão, tanto em relação às demais ciências sociais, como diante da aplicação de diversos ramos do direito.

O Direito Operacional, ramo ainda inexplorado no país, poderá servir para conjugar as ideias lançadas e tratar a temática sob um viés unitário, atendendo não só os interesses da vítima, como as relações de direito internacional público e assegurando as prerrogativas inerentes ao acusado, em aplicação ao direito internacional humanitário, direitos humanos e normas do ordenamento jurídico nacional.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. *Comentários ao Código Penal Militar*: comentários, doutrina, jurisprudência dos tribunais militares e tribunais superiores. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

_____. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. *Lei nº 5.836,* de 5 de dezembro de 1972, que dispõe sobre o Conselho de Justificação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5836.htm. Acesso em: 30 dez. 2021.

_____. *Lei nº 6.880,* de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm. Acesso em: 30 dez. 2021.

_____. *Decreto-Lei nº 1.001,* de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.002,* de 21 de outubro de 1969 - Código de Processo Penal Militar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm. Acesso em: 30 dez. 2021.

_____. *Lei nº 8.429,* de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 dez. 2021.

_____. *Lei nº 8.457*, de 4 de setembro de 1992, que organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus Serviços Auxiliares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8457.htm. Acesso em: 11 dez. 2022.

_____. *Lei nº 14.245,* de 22 de novembro de 2021, que altera os Decretos-Leis nos 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo (Lei Mariana Ferrer). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14245.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. *Decreto nº 19.841,* de 22 de outubro de 1945, que promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 4 jan. 2022.

_____. *Decreto nº 71.500,* de 5 de dezembro de 1972, que dispõe sobre o Conselho de Disciplina e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D71500.htm. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 4.346,* de 26 de agosto de 2002, que aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4346.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

_____. *Instrução Normativa EMCFA-MD nº 007,* de 5 de julho de 2021, que Estabelece procedimentos, atividades de coordenação e responsabilidades para a condução de investigações de supostas falhas de conduta de militares brasileiros, ocorridas durante a participação em missões de paz da Organização das Nações Unidas. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-emcfa-md-n-7-de-5-de-julho-de-2021-333269195. Acesso em: 11 ago. 2022.

CRISTOFARO, Angela Lima Rocha. *Os efeitos jurídicos do memorando de entendimento no Brasil*. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/25097/os-efeitos-juridicos-do-memorando-de-entendimento-no-brasil. Acesso em: 4 jan. 2022.

DA SILVA, Ricardo Murilo; NOVELLI, Rodrigo Fernando. *Accountability judicial na Justiça Criminal*: transparência a serviço da população. Disponível em: https://periodicos.uniarp.edu.br. Acesso em: dez. 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional.* 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

JUNIOR, Durval de Noronha Goyos. *A natureza jurídica dos memorandos de entendimento no direito internacional público*. Disponível em: http://www.professor-noronha.adv.br/pt/a-natureza-juridica-dos-memorandos-de-entendimento-no-direito-internacional-publico/. Acesso em: 4 jan. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo.* 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, Método, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Manual on Policies and Procedures concerning the Reiumbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions.* Disponível em: https://pcrs.un.org/Lists/Resources/11-%20Contingent%20Owned%20Equipment%20(COE)/COE%20Manual/2020/2020%20COE%20Manual%20A-75-121.pdf. Acesso em: 4 jan. 2022.

_____. *Policy on Accountability for Conduct and Discipline in Field Missions.* Disponível em: https://unmil.unmissions.org/sites/default/files/policy_on_accountability_for_conduct_and_discipline_in_field_missions_30-07-2015.pdf. Acesso em: 11 jan. 2022.

PEREIRA, Carlos Frederico de Oliveira. *Justiça Militar nas Operações de Paz da ONU*. Disponível em: https://www.mpm.mp.br/portal/wp-content/uploads/2017/09/jm-nas-operacoes-de-paz-da-onu_carlos-frederico-de-oliveira-pereira.pdf. Acesso em: 30 dez. 2021.