PAULA COUTINHO BAHIA DE SOUZA

A ACCOUNTABILITY INDIVIDUAL DE UNITED NATIONS MILITARY EXPERTS ON MISSION:

um estudo sobre a definição da jurisdição criminal
à luz do direito operacional



CEUB

Biblioteca de Referência em Políticas Públicas

SOUZA, Paula Coutinho Bahia de.

A ACCOUNTABILITY INDIVIDUAL DE UNITED NATIONS MILITARY EXPERTS ON MISSION: um estudo sobre a definição da jurisdição criminal à luz do direito operacional. Brasília, CEUB; 2025.

182 p

ISBN: 978-85-7267-212-2

1. *Accountability* 2. Operações de Paz 3. Organização das Nações Unidas.

A Maria e Cori,

Por terem sido meu chão e por terem se tornado as minhas estrelas.

AGRADECIMENTOS

Há uma famosa frase que diz ser necessária uma aldeia para a criação de uma criança. Quando me perguntavam como conseguia estudar, trabalhar e cuidar de meu filho, nenhuma frase pareceu se encaixar tanto: a verdade é que, para concluir esta Dissertação, também precisei de uma aldeia!

Em primeiro lugar, agradeço a meu esposo, Vercier, por exercer, com maestria, o papel de marido, pai, babá, motorista, psicólogo e malabarista. Somos uma equipe e, sem você, tudo seria muito mais difícil.

A meu filho, Alexandre, por ser meu combustível. Espero que, quando você crescer, lembre-se que o êxito decorre de trabalho duro e disciplina, mas também que sua mãe estará sempre ao seu lado, nem que seja para o conforto de um abraço.

Ao Comando do Exército, por investir em minha educação desde 1998, quando, filha de civis e oriunda do concurso de admissão, ingressei no Colégio Militar de Salvador. Nenhum "obrigado" seria suficiente para exprimir a minha gratidão. Em especial, agradeço à Assessoria Jurídica do Estado-Maior do Exército, parte essencial da minha "aldeia".

Aos amigos que dividiram ideias e sonhos, e aos que foram praticamente obrigados a ler, corrigir e opinar para a conclusão deste trabalho, pelas críticas e elogios talvez não tão sinceros.

Aos funcionários e professores do Programa de Pós-Graduação em Direito do Uniceub, pelo apoio e por tudo o que fui capaz de aprender e evoluir ao longo desses dois anos. Em especial, ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Ribeiro, pela orientação precisa e cirúrgica; ao Prof. Dr. Antônio Suxberger, pelos conselhos que levaram à concepção da estrutura deste trabalho; e à Prof.ª. Dr.ª. Patrícia Perrone, por dividir os seus conhecimentos sobre direitos fundamentais e cortes constitucionais.

A minha família, ainda que de longe, pelo apoio de sempre.

“Happiness can be found, even in the darkest of times, if one only remembers to turn on the light.”

Albus Dumbledore (J.K. Rowling)

LISTA DE ACRÔNIMOS

CF/88	Constituição Federal
CJM	Circunscrição Judiciária Militar
CP	Código Penal
CPM	Código Penal Militar
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DPP	Direito e Políticas Públicas
JMU	Justiça Militar da União
LOJMU	Lei de Organização Judiciária Militar da União
MD	Ministério da Defesa
MPM	Ministério Público Militar
MOU	Memorandum of Understanding
ONU	Organização das Nações Unidas
PAI	Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra
PKO	Peacekeeping Operation
SEA	Sexual Exploitation and Abuse
SOFA	Status of Forces Agreement
STM	Superior Tribunal Militar
TCC	Troop Contributing Country
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNMEM	United Nations Military Expert on Mission

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **8**

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL **21**

1.1 A MOLDURA JURÍDICA DAS OPERAÇÕES DE PAZ: UM ESTUDO SOB A ÓTICA DA ACCOUNTABILITY DE MILITARES ESPECIALISTAS EM MISSÃO **21**

1.1.1 A evolução e a conceituação de Operação de Paz como mecanismo de compreensão do papel dos peacekeepers para a população do host country *22*

1.1.2 A moldura jurídica das Operações de Paz conduzidas sob a égide da ONU como fundamento para a accountability dos atores individuais das PKO *29*

1.1.3 O componente castrense e a compreensão das PKO como operações militares conjuntas como fundamento para a aplicabilidade do ordenamento jurídico brasileiro às transgressões disciplinares e às condutas tipificadas como crime *39*

1.1.4 A importância da distinção conceitual entre os tipos de desdobramento dos atores individuais empregados nas PKO *42*

1.2 A POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO E O CONCEITO DE EXPLORAÇÃO E ABUSO SEXUAL **52**

CAPÍTULO 2. A *ACCOUNTABILITY* INDIVIDUAL DE *UNMEM* E A INSEGURANÇA JURÍDICA GERADA PELO ATUAL DESENHO INSTITUCIONAL **66**

2.1 A EVOLUÇÃO DA AGENDA *"CRIMINAL ACCOUNTABILITY OF UNITED NATIONS OFFICIALS AND EXPERTS ON MISSION"* E SEU IMPACTO NO ARRANJO INSTITUCIONAL DA JURISDIÇÃO CRIMINAL PARA PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE UNMEM **67**

2.2 O CONTEXTO NORMATIVO E AS FALHAS DO DESENHO INSTITUCIONAL DA *ACCOUNTABILITY* CRIMINAL DE *UNMEM* **86**

2.2.1 A dificuldade de compreensão dos documentos da Organização das Nações Unidas que abordam a accountability de UNMEM *87*

2.2.2 A natureza vinculante e não-vinculante das fontes de direito público internacional e a compreensão da lacuna jurisdicional para a accountability criminal dos UNMEM *97*

2.2.3 A dupla face dos UNMEM e a discussão acerca da moldura jurídica pertinente a sua accountability *105*

2.3 CONCLUSÕES PARCIAIS **108**

CAPÍTULO 3. UMA PROPOSTA DE DESENHO INSTITUCIONAL DA JURISDIÇÃO CRIMINAL À LUZ DO DIREITO OPERACIONAL NOS CASOS DE EXPLORAÇÃO E ABUSO SEXUAL IMPUTADOS A *UNMEM* **112**

3.1 AS VIAS INSTITUCIONAIS EXISTENTES **114**

3.1.1 O tratamento jurídico da suspensão da imunidade de UNMEM: uma interpretação da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU *115*

3.1.2 Julgamento pelo host state *121*

3.1.3 A (in)viabilidade de analogia com o modelo institucional estabelecido pela Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear *127*

3.2 A *ACCOUNTABILITY* CRIMINAL DE CASOS DE EXPLORAÇÃO E ABUSO SEXUAL IMPUTADOS A *UNMEM* PELO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL: UM ESTUDO DO MODELO JURÍDICO BRASILEIRO..... 130
3.2.1 Tipificação pelo ordenamento jurídico nacional..... 131
3.2.2 O Sistema de Justiça Penal Militar do Brasil e a efetividade da accountability criminal conforme a modelagem nacional castrense..... 136
i) a modelagem da Justiça Militar da União..... 137
ii) as normas que regem a extraterritorialidade da lei penal militar..... 140
iii) o enquadramento da conduta de exploração e abuso sexual como crime militar..... 143
3.3 CONCLUSÕES PARCIAIS..... 147
CONCLUSÕES..... 151
REFERÊNCIAS..... 159

INTRODUÇÃO

A violência sexual em situações que exigem o emprego de tropas, e/ou em conflitos armados, não é um fenômeno recente. A Ilíada, de Homero[1], e a Bíblia hebraica já continham referências sobre a captura de mulheres em situações de guerra. Por sua vez, até o século XIX não havia normas de direito internacional humanitário para a proteção de não-combatentes, incluindo mulheres, o que permitia que atos como o estupro raramente fossem sancionados (Schott, 2011, pp. 6-7).

Durante os conflitos ocorridos no século XX, diversos são os relatos de crimes sexuais cometidos por combatentes nas duas Grandes Guerras Mundiais, inclusive nos campos de concentração alemães. Pode-se dizer que a violência contra mulheres foi informalmente institucionalizada ao longo da história, pois praticada por europeus, americanos, africanos e asiáticos, combatentes oficiais e não oficiais, independente dos polos do conflito, seja para fins de diversão ou como arma de guerra (Schott, 2011, pp. 6-7; Rial, 2007, pp. 143-144). Alinha-se a essa concepção o que Schott denominou como invisibilidade, da qual derivou-se, por longos séculos, a impunidade. O contexto, segundo a autora, aparenta vir sendo alterado desde o final do século passado:

> *Until recently, sexual violence in wartime has been characterized by physical invisibility—in the double sense that civilian casualties are often invisible in offi cial casualty statistics and in the sense that rape does not always leave visible signs on the bodies of the victims. With this physical invisibility has gone a political invisibility. What is new in the late twentieth century is the political visibility of war rape which has had decisive consequences for international law* (Schott, 2011, p. 7).

No contexto das Operações de Paz, não poderia ser diferente. Embora tenham sido instituídas em um momento histórico mais recente, a partir do término da II Guerra Mundial e após a criação da Organização das Nações Unidas (1945), as *Peacekeeping Operations (PKO)* são estabelecidas em contextos de hostilidades, seja por conflitos externos ou internos, estes envolvendo dois ou mais grupos armados em confronto, ou entre tropas oficiais e civis. Nesse cenário, a atuação da

[1] A Ilíada é um poema épico que se passa na Grécia antiga, cuja autoria é atribuída a Homero, e que teria sido escrito no século VIII a.C.

Organização das Nações Unidas (ONU) visa os processos de prevenção de conflitos (*conflict prevention* ou *prevention diplomacy*), promoção da paz (*peacemaking*), manutenção da paz (*peacekeeping*), imposição da paz (*peace enforcement*) e consolidação da paz (*peacebuilding*) (ONU, 2008d, pp. 17-20). Para tanto, a ONU se utiliza do envio de militares dos seus Estados-membros, além de pessoal civil, a fim de cumprimento dos objetivos estabelecidos em cada Mandato.

A maior visibilidade à violência sexual em conflito, nos moldes descritos por Schott (2011, p. 7), também apresentou reflexos para a ONU. Na década de 1990 e no início dos anos 2000, a Organização se deparou com a divulgação massiva de prática de condutas classificadas como exploração e abuso sexual (*Sexual Exploitation and Abuse – SEA*) por pessoal civil e militar empregado em operações de paz (Westendorf e Searle, 2017, p. 366; Kihara-Hunt, 2017, p. 63; Notar, 2006, pp. 417-418).

> A relação entre os peacekeepers e os abusos sexuais é histórica. O tráfico de escravas sexuais na Bosnia existe por causa das operações de paz das Nações Unidas. Foram elas que fomentaram os crimes, tornando mandamental o estabelecimento de mecanismos para impedir que os peacekeepers devastem a população "que protegem" (Allred, 2006, pp. 6-7). A culpa, no entanto, não é apenas das Nações Unidas. A maioria dos peacekeepers são soldados de tropas de países colaboradores, sobre os quais as Nações Unidas não possui autoridade disciplinar (Allred, 2006, p. 7). O Compreensive Review das Nações Unidas constatou que a imunidade é um fator relevante para a prática dos crimes: os soldados têm a percepção de que não serão criminalmente perseguidos pelas práticas dos delitos. Ao realizar o trabalho de paz, eles ficam imunes à jurisdição do local da missão. Serão julgados pelo Estado de origem, caso pratiquem crimes (Allred, 2006, pp. 8-9) (Pereira e Silva, 2019, p. 69).

Não obstante o estabelecimento da Política de Tolerância Zero (*Zero Tolerance Policy on SEA*), em 2003 (ONU, 2003a), e a preocupação do Secretariado com os casos de exploração e abuso sexual, as alegações de *SEA* mantiveram uma constância ao longo dos anos. De acordo com dados fornecidos pela ONU, no ano de 2007 houve 127 denúncias de exploração e/ou abuso sexuais cometidos por pessoal desdobrado pela Organização em operações de campo. Embora os números tenham diminuído ao longo da década passada, chegando a 52 denúncias em

2014[2], o ano de 2023 apresentou um novo pico de denúncias, com 100 alegações de *SEA* reportadas, das quais 67 indicaram que o autor da falha de conduta grave era um militar. O número de casos de *SEA* ganha ainda mais impacto se considerarmos que, no mesmo ano de 2023, foram imputados a militares desdobrados em *PKO* outras 77 falhas de conduta graves, excluídos os casos de *SEA* (ONU, 2024a).

Os principais objetivos estabelecidos pela Política foram: i) o amparo e proteção das vítimas; e, ii) a promoção da devida *accountability* para os acusados da prática de *SEA* (ONU, 2003a). Sob o segundo aspecto, a ONU se deparou com um problema diretamente relacionado ao desenho das operações de paz: os diversos tipos de atores individuais, civis e militares, empregados nas *PKO*.

A diversidade de atores vem acompanhada das características inerentes ao tipo de desdobramento, o qual, em relação aos militares, pode se apresentar sob, ao menos, duas espécies: os militares membros dos contingentes nacionais (integrantes da tropa) e os denominados *United Nations Military Experts on Mission (UNMEM)*. Se àqueles é aplicável o Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding – MOU*) (ONU, 2023d) e as regras referentes a imunidade e jurisdição previstas no *Status of Forces Agreement* (*SOFA*) (ONU, 1990), estes se submetem à Convenção sobre Privilégios e Imunidades de 1946 (Brasil, 1950), em relação a atos oficiais praticados no exercício da missão. A definição da jurisdição, por sua vez, é o objeto principal de inquietação desta pesquisa.

Observou-se, portanto, que existem duas molduras jurídicas aplicáveis a dois atores com origem semelhante, porém com funções distintas. Optou-se, neste trabalho, pelo estudo apenas dos *UNMEM*, por dois motivos principais. O primeiro deles é que o Brasil não dispõe, atualmente, de tropas desdobradas em *PKO*. As últimas participações do país como *Troop-Contribuiting Country* (TCC) em operações conduzidas pela ONU foram encerradas em 2017 (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti - MINUSTAH) e em 2020 (Força Interina das Nações Unidas no Líbano - UNIFIL) (CNN, 2020). No que toca a missões individuais, conforme informação do Ministério da Defesa, em 2023 havia cerca de 90 militares brasileiros,

[2] Ano em que houve o menor número de casos oficialmente reportados, conforme a própria ONU.

entre integrantes das Forças Armadas e das Polícias Militares, desdobrados sob o comando da ONU (Brasil, 2024c).

A segunda razão para o recorte do universo da pesquisa se refere ao que a própria ONU reconheceu como *jurisdictional gap*: a ausência de sedimentação e uniformização do tratamento jurídico destinado à definição da jurisdição criminal para processamento e julgamento de atores desdobrados individualmente em operações de paz (ONU, 2007b), o que levou ao estabelecimento da Política "*Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission"* (ONU, 2006b), derivada da própria Tolerância Zero ao *SEA*.

A partir de 2005, com a publicação do *Zeid Report* (ONU, 2005a), a Organização constatou a necessidade de tratamento específico para cada tipo de ator individual desdobrado no terreno. Em relação à tropa, em 2007 alterou-se o Modelo de Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding – MOU*). A previsão do *Status of Forces Agreement* (*Model SOFA)*, de 1990, também ampara o estabelecimento da jurisdição do país que contribui com tropas (*Troop Contribuiting Country – TCC*).

Sobre os *UNMEM,* todavia, embora tenham sido instituídos um Grupo de Especialistas Jurídicos (*Group of Legal Experts - GLE*) em 2005, e um Comitê *Ad Hoc* que funcionou entre os anos de 2007 e 2008, além de se estabelecer uma pauta de discussão anual do tema perante o 6º Comitê da ONU, e até ter sido esboçada uma proposta de tratado, não houve uma evolução da agenda apta a fixar, com caráter cogente, o Estado responsável pela apuração, processamento e sancionamento de tal grupo de militares pela prática de atos classificados como *SEA*, aos quais sequer é aplicável o *MOU* assinado entre a ONU e o *TCC*.

Algumas linhas de ação foram ventiladas para fixar o exercício da jurisdição, de forma exclusiva ou alternativa: a) pelo *host country* ou *host state* (país que recebe a operação – anfitrião), o qual, em grande parte das situações, não apresenta um sistema judiciário funcional que consiga assegurar os direitos humanos individuais do acusado; b) pelo país de origem do militar; c) por um terceiro país, onde o militar seja encontrado; d) por uma Corte *ad hoc* ou pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) (ONU, 2006a).

Não obstante, sob esse aspecto, a Política "*Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission"* pouco evoluiu. Optou-se por perpetuar as recomendações de medidas a curto prazo, ao invés de se estabelecer uma solução definitiva (ONU, 2007b).

Além disso, as normas internacionais e documentos produzidos pela ONU, quando não são silentes em relação à jurisdição criminal para processamento e julgamento de *UNMEM*, apresentam redação confusa ou conflitante.

Observou-se, a partir desse cenário, uma lacuna jurídica e de pesquisa, apresentada sob o seguinte problema: Qual a tecnologia jurídica aplicável para a definição da jurisdição criminal na responsabilização penal de *UNMEM* pela prática de atos classificados como exploração e abuso sexual?

Optou-se pela interpretação da questão a partir da abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP), conceito fundamentado na doutrina de Diogo Coutinho e de Maria Paula Dallari Bucci que estuda a aplicação do Direito na implementação e na análise de políticas públicas.

> Analisando arranjos jurídico-institucionais, a abordagem de Direito e Políticas Públicas pode valer-se da literatura estabelecida de análise institucional ao mesmo tempo em que não perde de vista seu objeto jurídico. Ao fazê-lo, cria mecanismos de "fertilização cruzada" com as demais ciências sociais analisando do ângulo jurídico, por exemplo, as dimensões técnica (efetividade) e política (legitimidade democrática) das políticas públicas (Coutinho; Bucci, 2017, p. 324).

Coutinho considera que "[...] o direito pode ser visto como objetivo, arranjo institucional, vocalizador de demandas ou ferramenta de políticas públicas [...]" (2013, p. 182). O direito como objetivo se refere à utilização das normas para delimitar o conteúdo da política (ou seja, como "bússola") e concede a esta o caráter cogente, oficial; como arranjo institucional, o direito estrutura o seu funcionamento, prevendo os procedimentos e os atores empregados para sua concretização; como "caixa de ferramentas", contém os instrumentos que podem ser empregados para a concretização dos direitos pretendidos, atuando para a modelagem e o estabelecimento do respectivo desenho e; como vocalizador de demandas, permite que a formação de uma arena decisora daquilo que deve ser objeto da política, com a participação da sociedade e de atores públicos e privados, a partir de mecanismos

de deliberação, consulta e participação, em nítida implementação de mecanismos de *accountability* vertical e horizontal (Coutinho, 2013).

A teoria do DPP se amolda à política em estudo na medida em que considera as ações tanto da ONU, organismo constituído por Estados soberanos, como a interpretação de normas de direito público interno, em especial pertinentes à modelagem dos respectivos sistemas de justiça penal, a partir do clamor público pela responsividade institucional em relação às condutas classificadas como *SEA*.

Tendo em vista que a "*Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*" pode ser caracterizada como uma política em andamento, ainda não consolidada, visto que sequer implementada uma solução a longo prazo, optou-se por estudá-la a partir da interpretação e da adaptação do *framework* denominado "Quadro de Problemas", desenhado por Ruiz e Bucci (2019).

Em adaptação ao Quadro de Referência (Bucci, 2016), aplicável para a análise de políticas públicas já estabelecidas, o Quadro de Problemas considera o estudo de programas não estruturados ou em processo de estruturação, a partir da análise dos seguintes elementos: i) situação-problema; ii) diagnóstico situacional; iii) solução hipotética; iv) contexto normativo; v) processo decisório; vi) etapa atual do processo decisório; vii) arena institucional; viii) protagonistas; ix) antagonistas; x) decisores; xi) recursos de barganha (Ruiz; Bucci, 2019).

Identificada a situação-problema e realizado o diagnóstico situacional, adotou-se como solução hipotética aquilo que passamos a identificar como hipótese de pesquisa: a abordagem interdisciplinar e multifatorial do direito operacional poderá se apresentar como ferramenta aplicável para a definição da jurisdição criminal na responsabilização penal de *UNMEM* pela prática de atos classificados como exploração e abuso sexual.

Para os fins propostos neste trabalho, o direito operacional é compreendido como uma "tecnologia de construção e operação de políticas públicas" (Coutinho, 2013, p. 193), ou seja, o uso da ciência do direito como "aparato jurídico" de construção institucional, que permite a análise dos arranjos jurídico-institucionais existentes e a propositura de novas leituras e modelagens a partir da interpretação e formulação de normas (Coutinho, Dallari Bucci, 2017, p. 324).

Embora o assessoramento jurídico em operações militares remonte ao século XVIII (Meier, 2020, p. 311), a doutrina considera que o direito operacional (*Operational Law – OPLAW*), em sua concepção atual, tenha origem na Guerra do Vietnã, quando os assessores jurídicos operacionais (Asse Jur Op), integrantes dos *Judge Advocate Corps* das Forças Armadas americanas (*JAG Corps*) passaram a centrar sua atuação não só no sistema de justiça militar em combate, como no aconselhamento jurídico referente ao Direito Internacional dos Conflitos Armados (Meier, 2020, p. 312; Plana, 2015, p. 73)[3].

O *OPLAW* norte-americano se consolida após a Operação *Urgent Fury* (Granada, 1983), quando o desdobramento dos Asse Jur Op enfrentou outros desafios além das regras de engajamento e da justiça militar, tais como questionamentos quanto a pagamento, problemas envolvendo contratação de material e pessoal civil, tratamento sobre propriedade privada e outros questionamentos na seara do direito civil (Meier, 2020, p. 313). Em decorrência, as Forças Armadas americanas observaram ser imperativo o treinamento dos *JAG Corps* para conduzir o assessoramento em uma ampla gama de aspectos legais, tendo sido instituído um novo programa de treinamento, em 1987, com a disciplina direito operacional, e produzido um guia de treinamento intitulado *Operational Law Handbook*, o qual é atualizado periodicamente[4] [5] (Gutan, 2023, p. 90).

Além dos Estados Unidos da América, outro país que desenvolveu a doutrina do direito operacional foi a Colômbia, país que enfrenta constantes conflitos internos

[3] A figura do assessor jurídico operacional está prevista no art. 82 do Protocolo Adicional I (PAI) às Convenções de Genebra, de 1977 (Brasil, 1993), que define que as partes signatárias das Convenções disponham de assessores jurídicos em conflitos armados, os quais deverão assessorar os respectivos comandantes sobre as Convenções e o PAI, bem como conduzir a instrução da tropa. Em artigo publicado, esta autora defendeu que, a despeito do dispositivo se referir a normas de DIH, o Asse Jur Op deve assessorar o comando sobre todos os aspectos que envolvam o conflito, à luz do direito operacional (Bahia de Souza, Tomé Silva, 2023, pp. 98-99).

[4] A última edição do Manual é de 2024 (USA, 2024).

[5] Cabe destacar que, a partir de 2018, e fruto da era pós 11.9.2001, as Forças Armadas Americanas renomearam o direito operacional para National Security Law (NSL), o qual, além de abranger a doutrina do OPLAW, concentra a atenção na defesa nacional contra-ataques terroristas e disciplina os conflitos cibernéticos, ações de inteligência e operações domésticas. A alteração também considera a natureza interagências das operações e a necessidade de utilizar uma linguagem comum entre parceiros civis e militares (Meier, 2020; Gutan, 2023; USA, 2024). Preferimos manter a utilização da expressão direito operacional, porquanto a expressão é mais comumente utilizada pela doutrina, além de melhor se alinhar ao emprego de pessoal em operações de paz, já que nestas não há necessidade de reforço do componente de segurança nacional.

(Reina, Osorio, Reina, 2020, p. 116). O conceito e o conteúdo do direito operacional, todavia, não é uníssono em ambos os países.

O *OPLAW* foi originalmente conceituado por Graham *apud* Gutan, para quem, em essência, poderia ser caracterizado como o ramo do direito doméstico e internacional que afeta as questões jurídicas associadas com o desdobramento de forças militares em tempos de paz e de conflito (2023, p. 90). Meier considera que a razão do direito operacional é incorporar, em um único regime jurídico, aspectos relevantes, por exemplo, do direito internacional, penal, administrativo e tributário, a fim de prover uma abordagem estruturada das mais diversas questões jurídicas que possam se apresentar durante uma operação militar (2020, p. 314).

A Colômbia, por sua vez, normatizou o conceito de *derecho operacional* (*DOPER*) no Decreto 124, de 2014, o qual regulamenta a Lei 1.698, de 2013. Diferentemente do aspecto amplo da doutrina americana, a norma colombiana definiu o *DOPER* de forma mais restrita, e o considerou como a integração de tratados internacionais ratificados pelo país, a legislação nacional e a jurisprudência em matéria de direitos humanos e direito internacional humanitário, estritamente vinculados ao planejamento, execução e desenvolvimento das operações e procedimentos das forças de segurança. Portanto, disciplinaria apenas aspectos referentes à aplicação de DIH e DIDH especificamente na condução das operações da "força pública": *"En síntesis, el DOPER es el conjunto de normas de carácter técnico creadas com el fin de prevenir los daños que pueden sufrir las personas ajenas a las operaciones militares"* (Reina, Osorio, Reina, 2020, pp. 117-118).

Adotamos neste trabalho o conceito mais amplo cunhado nos EUA, uma vez que a compreensão do direito aplicado às operações militares merece análise ampla e conjugada e, conforme leciona Plana, parafraseando Bauman, até mesmo mutável e líquida, dado a evolução das técnicas de operações e dos tipos de conflito, motivo pelo qual deve ser identificado por um conteúdo aberto: "*Las misiones y operaciones de las FAS poseen cierto carácter líquido, lo cual determina que el objeto del Derecho operativo también lo sea."*. O autor espanhol destaca, como fontes do direito operacional, o direito público nacional, o direito internacional, o direito interno das organizações internacionais e o direito do local onde está sendo conduzida a operação (Plana, 2015, pp. 78-80).

Apesar de ter seu conteúdo e conceito estabelecidos, ainda que de forma distinta, pela doutrina americana, colombiana e espanhola[6], o tratamento do direito operacional como ramo autônomo do direito não é uníssono. Ao tratar sobre a realidade colombiana, Gómez e Osorio consideram que, apesar de haver previsão normativa no ordenamento jurídico nacional, o direito operacional é classificado, em alguns casos, como um direito "etéreo e inconcluso" e, em outros, como "inexistente ou confuso com relação a outras categorias do direito, tais como o DIH e o DICA" (2019) (tradução livre). Plana menciona que a "desídia intelectual" da doutrina militar espanhola quanto à definição inicial de um conteúdo e conceito do direito operacional dificulta a sua compreensão como ramo autônomo, uma vez que, mencionando Kant, torna-se difícil "construir uma ciência sem objeto nem nome" (Plana, 2015, pp. 74-75) (tradução livre).

A existência de dúvidas sobre a sua caracterização como ramo autônomo do direito, todavia, não retira a importância de sua compreensão para o planejamento e para a execução de operações militares. Como lecionam Cirelene Assis e Péricles Queiroz:

> No Brasil, em que pese a doutrina ainda não ter adotado o Direito das Operações Militares como disciplina autônoma, inconteste seu desenvolvimento pragmático, haja vista que, sob o manto do Estado Democrático de Direito, inconcebível a realização de qualquer operação militar à margem da lei (2017, p. 83).

Por tal motivo, e como este trabalho não tem a pretensão de definir ou caracterizar tipologias, senão analisar uma política pública em desenvolvimento e propor um mecanismo para sanar o *jurisdictional gap* referente à *accountability* criminal de *UNMEM*, interpreta-se o direito operacional como tecnologia jurídica, a qual será proposta para a solução do problema de pesquisa.

A hipótese delineada refletirá se o direito operacional poderá servir para: apontar fins e situar a política pública de *accountability* apresentada no ordenamento jurídico nacional (direito como objetivo); criar condições para a

[6] Na Espanha, Manual elaborado pelo Ministério da Defesa, em 2001, denominou o direito operacional de "Derecho Operativo", nomenclatura que é alvo de críticas de Plana, para quem operativo é uma característica de todo e qualquer ramo do direito, pois significa algo que "funciona e tem seu efeito", ao passo que operacional é o termo que identifica uma operação (Plana, 2015, pp. 74-77).

participação dos atores envolvidos (ONU, *host state*, país de origem do militar, acusado e vítima, entre outros) (direito como vocalizador de demandas); oferecer meios para o exercício do devido processo legal, em que sejam resguardados os direitos do acusado e a proteção da vítima, além do acesso à justiça (direito como ferramenta) e estruturar os arranjos complexos que tornem a modelagem da *accountability* criminal de *UNMEM* pela prática de *SEA* eficaz (direito como arranjo institucional) (Coutinho, 2013).

Por meio da leitura do problema à luz do direito operacional, passa-se a interpretar as vias institucionais para a promoção da *accountability* criminal, a partir do estudo das jurisdições domésticas, realizando o estudo de caso do modelo brasileiro, reconhecido pela ampla proteção aos bens jurídicos relacionados à dignidade e à liberdade sexual.

Ainda como recorte de pesquisa, optou-se por excluir deste trabalho a jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI).

O art. 5º do Estatuto de Roma, internalizado no Brasil pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, descreve, além da natureza dos crimes a serem submetidos a julgamento pelo Tribunal, as circunstâncias sob as quais os fatos devem ter sido cometidos: crimes mais graves e que afetem a comunidade internacional no seu conjunto. Analisando o contexto disposto, e o rol constante das alíneas do item "1", os casos de exploração e abuso sexual poderiam ser classificados como crimes contra a humanidade ("b") ou crimes de guerra ("c").

Ao descrever os crimes contra a humanidade, o art. 7º da norma menciona agressões de cunho sexual. Não obstante, estabelece um contexto específico, referente a ataque generalizado ou sistemático a uma população civil. Previsão similar está descrita no art. 8º, 2, "e", vi, ao dispor sobre os crimes de guerra.

Apesar de se reconhecer o posicionamento de O´Brien (2010, p. 232), que defende a submissão de *peacekeepers* acusados da prática de crimes sexuais ao TPI, desde que obedecidos aos requisitos substantivos, previstos no Estatuto de Roma, e o requisito adjetivo, consistente na incapacidade do país com jurisdição de promover a *accountability* na situação concreta, este trabalho optou por seguir a

doutrina de Yacoub e Briggs (2022), Notar (2006), Beirão (2010), Comstock (2023) e o próprio posicionamento do Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a)[7].

> *It is difficult for a body with international criminal jurisdiction, such as the ICC, to enforce criminal accountability for crimes committed by UN officials and experts on mission, including sexual exploitation and sexual abuse, unless the crimes were in connection with the most heinous crimes that fall under the jurisdiction of the ICC or other international criminal institutions* (Comstock, 2023, p. 171).

Yacoub e Briggs até consideram ser possível, em teoria, a submissão de *peacekeepers* à jurisdição da Corte, porquanto seus atos possam ser classificados como crimes contra a humanidade ou de guerra. Porém, na prática, os autores definem como pouco provável: "*This proposition, however, seems easier in theory than in practice. Setting all criticism directed at the ICC aside, most of the crimes committed by UN peacekeepers simply do not qualify as war crimes, genocide, aggression, or crimes against humanity*" (2022, p. 159).

A mesma conclusão é obtida por Notar, para quem submeter *peacekeepers* ao TPI dificilmente obterá sucesso, considerando que os abusos cometidos por eles não aparentam poder ser elevados à categoria de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de agressão, nos termos exigidos pelo Estatuto de Roma. A autora disserta, também, que ainda que os fatos possam ser enquadrados como crimes de Guerra, o histórico da Corte revela que apenas aqueles considerados como os "crimes mais graves e hediondos" são o foco do TPI (2006, pp. 425-426).

Considerando que o contexto ora em estudo revela a prática de crimes por militares em missões individuais, a possibilidade de enquadramento da conduta em uma das hipóteses previstas no Estatuto de Roma é ainda menor, motivo pelo qual não foi analisada, no presente estudo, a possibilidade de submissão de *UNMEM* ao TPI.

[7] The Court's existing jurisdiction is unlikely to be adequate to deal with all the crimes which need to be addressed. Rape, for example, does not fall within its jurisdiction unless it amounts to a crime against humanity in that it is committed as part of a "widespread or systematic attack directed against any civilian population" as specified in the Court's Statute. It would be necessary to amend the Statute to bring all crimes that may be committed in a peacekeeping context within the Court's jurisdiction. (2006a, p. 20).

Além disso, Beirão considera a maturidade do Poder Judiciário brasileiro como fator crucial para a fixação da jurisdição nacional:

> As argumentações supramencionadas, quanto à possibilidade de ações envolvendo membro de contingente brasileiro e as cortes da CIJ e do TPI subsidiam, portanto, a conclusão parcial da irrelevante preocupação deste tipo de imputação jurídica internacional aos nossos militares. Considerando a atual maturidade institucional do Poder Judiciário nacional que, provavelmente, não se furtaria da tutela jurisdicional do caso concreto (Beirão, 2010, p. 120).

Outrossim, impossível não considerar o contexto político que envolve o desdobramento de qualquer tipo de pessoal para Operações de Paz, referente à avocação da jurisdição nacional: "*It is however a political reality that is unlikely to change, due to the concerns of troop-contributing countries around the procedural safeguards and human rights standards present in the court systems of some host countries*" (Van Leeuwen, 2019, p. 144).

Embora o componente político esteja mais presente quando referente aos integrantes do contingente militar, o Relatório A/78/774 (ONU, 2024b) aponta que, entre julho de 2018 e junho de 2023, 28 alegações de *SEA* contra *UN officials and experts on mission* foram encaminhadas aos respectivos países de nacionalidade, o que indica o caminho para a *accountability* que vem sendo seguido pela Organização. Além disso, como descreve Ndulo: "*Furthermore, according to international human rights jurisprudence states have a duty to prosecute nationals who commit abuses, especially where the abuses amount to a violation of international human rights norms*" (2009, p. 156).

A partir do contexto apresentado, objetiva-se, ao final do trabalho, caracterizar uma ferramenta para promover a *accountability* criminal de *UNMEM* acusados da prática de *SEA* no âmbito de operações de paz.

Para tanto, esta dissertação foi dividida em três capítulos. O primeiro visa estabelecer o marco teórico-conceitual que define a modelagem das Operações de Paz conduzidas sob a égide da ONU e a Política de Tolerância Zero a Exploração e Abuso Sexual da Organização.

O segundo capítulo abordará, de forma específica, a Política de *accountability* criminal relacionada a oficiais e especialistas em missão, identificando, a partir do uso do Quadro de Problemas, as falhas do desenho institucional que ensejam o denominado *jurisdictional gap*.

Por fim, no terceiro capítulo, serão abordadas as vias institucionais existentes e se promoverá um estudo da aplicabilidade da tecnologia do direito operacional para fins de identificação da jurisdição criminal nacional para o processamento e julgamento de *UNMEM*, a partir do estudo de caso do modelo jurídico brasileiro.

A metodologia é teórica e se concentrará na pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, tendo como fontes a doutrina e a jurisprudência nacionais e internacionais, além das normas, convenções e manuais em vigor. Utilizar-se-á o raciocínio hipotético-dedutivo e adotar-se-á o tipo de investigação jurídico-interpretativa, com viés jurídico-prospectivo (Gustin e Dias, 2010), na medida em que aplica, ao final, o teste da hipótese de pesquisa como tendência para a solução do problema apresentado.

CAPÍTULO 1.
MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL

Como restou delineado na Introdução, o problema de pesquisa proposto neste trabalho exige um conhecimento sobre o desenho das Operações de Paz conduzidas sob a égide da ONU, o qual, dadas suas particularidades e especificidades, comumente não são trazidos à discussão na academia.

Dessa forma, optou-se, neste Capítulo, por apresentar a evolução das *PKO*, sua moldura jurídica e os tipos de atores institucionais e individuais envolvidos, com foco no desdobramento de militares e respectivas categorias de capacetes azuis[1].

Além disso, entendeu-se necessário explicar o contexto do qual surgiu a Política de *accountability* em relação a oficiais e especialistas em missão, cuja origem remonta à Política de Tolerância Zero a Exploração e Abuso Sexual, tendo em vista ser esta a principal preocupação institucional da ONU no que toca a falhas de conduta graves imputadas a *peacekeepers*.

1.1 A moldura jurídica das operações de paz: um estudo sob a ótica da *accountability* de militares especialistas em missão

A compreensão do arranjo institucional da *accountability* de militares especialistas em missão – *United Nations Military Experts on Mission (UNMEM)* – exige a análise prévia acerca da importância das *PKO* e de sua interpretação como instrumento em prol da promoção da paz enquanto direito humano, bem como o estudo da própria moldura jurídica de tais operações.

Sobre o primeiro aspecto, a evolução da paz, e sua compreensão como direito humano, caminha ao lado da evolução da ideia das operações de paz, desde as missões meramente observatórias, em uma primeira geração, às operações multidimensionais, nas quais o elemento central não é apenas a paz negativa (ausência de conflitos), mas a implementação de condições mínimas à vida digna. Ou seja, indispensável entender que a paz é, atualmente, considerada um direito

[1] Como são conhecidos os militares desdobrados em operações de paz.

humano de terceira dimensão, ainda que não haja consolidação normativa nesse sentido.

> *Em esse sentido, lo que se puede observar es que el derecho a la paz empieza por formularse por fuera de los términos de um 'derecho', más bien como um principio o uma responsabilidad, pasa por entenderse como soft-law, no solo en las declaraciones mencionadas, sino que se ha relacionado com otros derechos como los de la mujer, la educación, la erradicación de la pobreza, el desarrollo y la cultura, entre otros, y finalmente, por ser expandido entre los Estados e interiorizado através de instrumentos regionales o, derecho, el ordenamiento doméstico* (Arrieta-Lopez, 2021, p. 522).

Quanto ao segundo aspecto – a moldura jurídica das Operações de Paz – este é inevitável para a análise do sistema de *accountability* em relação aos atos classificados como exploração e abuso sexual (*Sexual Exploitation and Abuse – SEA*), uma vez que necessário conhecer a própria constituição das *PKO*, bem como a distinção do regramento aplicável a cada um dos tipos de atores individuais empregados – civis e militares, estes como tropa ou em missão individual -. Serão abordados, portanto, as espécies de operações de paz, os documentos que amparam a implementação destas e os tipos de desdobramento de profissionais que atuam em campo.

1.1.1 A evolução e a conceituação de Operação de Paz como mecanismo de compreensão do papel dos peacekeepers para a população do host country

As *PKO* são fruto da função da ONU referente à implementação da paz. Não obstante, em nenhum momento a Carta de São Francisco utilizou a expressão "operação de paz" ou qualquer sinônimo. Nas palavras de Weiner e Ariza: "*The word "peacekeeping" itself is not mentioned anywhere in the UN Charter, since the concept of peacekeeping was invented to compensate for the failure of the United Nations to act as an instrument of collective security*" (2015, p. 2).

Rebelo (2012, pp. 41-42) menciona que, em verdade, as *PKO* não estavam previstas no projeto inicial da ONU e surgiram com o fito de promover a aplicabilidade do texto da Carta (1945), diante dos impasses de um Conselho de Segurança dividido entre as novas grandes potências: Rússia e EUA.

> Diante do imobilismo do CS e diante dos conflitos localizados que emergiam no cenário internacional pós-Segunda Guerra Mundial, a ONU, inspirada na experiência da Liga das Nações, passou a autorizar uma série de missões que tinham como objetivo gerenciar conflitos entre Estados ou estabilizar aqueles já em andamento (Rebelo, 2012, p. 41).

Cuida-se, em verdade, de situação decorrente do disposto, em essência, nos Capítulos VI e VII do documento, os quais versam, respectivamente, sobre a "Solução pacífica de controvérsias" e "Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão" (Aguilar, 2016, p. 687).

Da mesma forma que a conceituação de paz, tais operações evoluíram desde 1945[2]. Nesse sentido, como disserta Diehl (2008, p. 3), a elucidação das distinções conceituais entre os diversos tipos de operações de paz é essencial para entender como elas mudaram ao longo do tempo e como tal desenvolvimento foi importante para o sucesso do desenho moderno das *PKO*. Se pensarmos nas missões designadas a seu componente militar, o estudo evolutivo é permeado pela importância da paz positiva:

> *The argument made here is not to abolish the military but to give it new tasks. That institution has had very bad habits in the past, such as attacking other countries and nations, and other classes, usually at the behest of the ruling elites, killing and devastating through external and internal wars. But there have also been virtues: good organization, courage, willingness to sacrifice. The bad habits have to go; not necessarily the military, and certainly not the virtues.*
>
> *[...]*
>
> *Peace-keeping forces can be used to prevent aggressiveness, even in places where there has been no open display of violence (but good reasons to assume that something may happen). One idea may be to station such*

[2] As primeiras Operações de Paz foram desdobradas no ano de 1948 (UN Truce Supervision Organization – UNTSO e UN Military Observer Group en India and Pakistan – UNMOGIP), com características típicas de observação e monitoramento. Em 1956, também no contexto da Guerra Fria, foi desdobrada a primeira operação com tropas levemente armadas para a região do Suez (UN Emergency Force – UNEF I) (ONU, 2024f).
Durante as décadas de 1960 e 1970, diversas foram as missões empregadas, algumas mais longas, como a do Congo (ONUC), Chipre (UNFICYP) e Líbano (UNIFIL), e outras pontuais, como na República Dominicana (DOMREP) e Yemen (UNYOM).
Todavia, com o término da Guerra Fria, o contexto estratégico das operações mudou completamente. Antes essencialmente tradicionais e militares, as missões passaram a ter um caráter multidimensional, com a inclusão da coordenação civil e a implementação de acordos de paz compreensivos e a assistência para a concretização de uma paz sustentável. (ONU)

> *forces preventively in the 30-odd small countries without military forces, to forestall the possibility of some Big Brother demanding to be a 'protector' in crisis. But this is not enough. There has to be further development along nonviolent lines, delegitimizing arms, nonviolent skills, reducing the conventional and para-military components, at the same time building up non-military defense, turning to civilian peace-keeping and to international peace brigades in hot areas. We are at the threshold of such important endeavors; they must be developed much further. The military are hereby invited!* (Galtung, 1995, p. 5).

Atualmente, conforme informações da ONU (ONU, 2024e), um pouco mais de 78 mil pessoas, entre militares, policiais militares e civis, estão desdobrados em 12 missões. Desses, mais de 58 mil são militares, dos quais 1.042 identificados como *UNMEM* e 1.770 como *staff officers*. Como se vê, ainda há um considerável número de "capacetes azuis" empregados em prol da concretização e da manutenção da paz em lugares onde os direitos humanos essenciais sequer conseguem ser concretizados.

Para fins de delinear os tipos de atuação da ONU no exercício do seu papel de proteção da paz, a Organização e a doutrina definiram cinco tipos de atuação. O primeiro documento que tratou sobre essa tipologia foi a Agenda para a Paz (ONU, 1992), posteriormente complementada em 1995. De forma mais completa e sistematizada, a Doutrina Capstone (ONU, 2008d, p. 17-20), assim classifica a atuação da ONU em prol da paz: prevenção de conflitos; *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding*[3] [4]. Os conceitos a seguir delineados tomarão por base a tradução livre do conteúdo do documento.

A **prevenção de conflitos**, também denominada de prevenção diplomática (*conflict prevention* ou *prevention diplomacy*), ocorre, via de regra, em fase anterior ao desdobramento de uma operação de paz, e é representada por medidas

[3] Importante registrar que a doutrina estabelece outras formas de classificação das operações de paz, a exemplo de Diehl (2008, p. 15) e Bellamy, Williams e Griffin apud Diehl (2008, pp. 13-14). Contudo, para os fins a que se propõe este trabalho, analisaremos apenas a tipologia prevista no documento oficial da ONU (UNPKO Principles and Guidelines), por dois motivos principais: a) a disposição de outros tipos de classificação não influenciará na solução do problema de pesquisa; b) tendo em vista que esta dissertação aborda uma análise de institucionalização, optou-se, sempre que possível, por promover a visão oficial das organizações envolvidas no desenho institucional das operações de paz.

[4] Ainda em termos institucionais, no âmbito nacional, o Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa (MD34-M-02, 2013, pp. 14-15) também classifica a atuação em prol da paz da mesma forma que o DPO da ONU.

estruturais ou diplomáticas, com o fito de evitar o escalonamento das tensões e disputas intra ou inter-estatais. Ou seja, busca, pela via da mediação, impedir a eclosão de um conflito armado. Está amparada no Capítulo VI da Carta de São Francisco (ONU, 2008d, p. 17).

O processo de ***Peacemaking*** (promoção da paz), diferentemente do modelo anterior, inclui medidas endereçadas a conflitos já em curso e envolve ações diplomáticas para trazer as partes à "mesa de negociação". Também tem por fundamento o Capítulo VI da Carta da ONU (ONU, 2008d, p. 17).

A despeito da classificação de ambas como meios de atuação com fundamento no direito à paz, Diehl não tipifica a prevenção de conflitos e a *peacemaking* como operações de paz, diante da ausência do preenchimento de características básicas de tais missões, como a presença do componente militar:

> *Peace operations may play a preventive role, but preventive diplomacy may more likely involve sending special representatives or negotiation teams to a region as opposed to deploying troops. Similarly, peacemaking includes a range of actions designed to promote a peace agreement or conflict resolution between hostile parties* (2008, p. 12).

Adentrando na seara do envolvimento de tropas, as ***Peacekeeping*** (manutenção da paz), em seu conceito tradicional, se referem à técnica de preservação da paz, conduzida logo após o fim das hostilidades ou em momento de cessar-fogo, com o objetivo de assistir a implementação de acordos a serem conduzidos pelos denominados *peacemakers* (ONU, 2008d, p. 18). Como declara Diehl:

> *How, then, do peacekeeping forces promote peace? By separating combatants at a physical distance, peacekeepers prevent the accidental engagement of opposing armies, thereby inhibiting small incidents that could escalate to renewed war. Peacekeepers also prevent deliberate cheating on cease-fire agreements, as violations can be more easily detected.*
>
> *[...]*
>
> *Peacekeepers do not engage in diplomatic initiatives themselves, although other personnel from the sponsoring organizations (e.g., the UN) may do so. Rather, they are thought to create the conditions conducive to the hostile parties resolving their differences* (2008, pp. 4-5).

Via de regra, orienta-se a presença dos capacetes azuis entre as partes em conflito, para evitar ataques mútuos, enquanto os entes a nível político conduzem o processo de paz (Diehl, 2008, p. 7). Majoritariamente ocorridas no período da guerra fria, são fundamentadas no conceito negativo de paz e tem por características principais a prevalência do componente militar, com tropas pequenas e levemente armadas.

Polêmica é a conceituação de ***Peace enforcement*** (imposição da paz). A doutrina Capstone considera que esta envolve a aplicação, desde que autorizada pelo Conselho de Segurança, de uma gama de medidas coercitivas, entre elas o uso da força, para que seja viabilizada a restauração da paz, com fundamento no Capítulo VII da Carta (ONU, 2008d, p. 18).

A divergência se refere ao conflito entre a autorização de uso da força e o art. 2º, item 4, da Carta da ONU. Zwanenburg (2004, p. 33) destaca que a imposição da paz vai de encontro ao dispositivo, uma vez que prescinde de um dos princípios vetores da atuação da Organização, a saber, o consentimento. No mesmo sentido, o *DPKO Principles and Guidelines*:

> *While robust peacekeeping involves the use of force at the tactical level with the consent of the host authorities and/or the main parties to the conflict, peace enforcement may involve the use of force at the strategic or international level, which is normally prohibited for Member States under Article 2 (4) of the Charter unless authorized by the Security Council* (ONU, 2008d, p. 19).

Contudo, alguns países, como os Estados Unidos, dispensam o consentimento para a sua atuação, de maneira que, predominantemente, as operações de imposição da paz foram conduzidas, da década de 1990 aos dias atuais, por organismos regionais e coalizões, a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (Kenkel, 2013, p. 132).

Sobre a atuação do Brasil em Operações de Paz, conforme descrito no Manual de Operações de Paz do MD:

> Cabe ressaltar que, não obstante contribuir com tropas para atuarem em território estrangeiro, o Brasil cumpre o princípio da não-intervenção, disposto no Art. 4º da Constituição Federal, não participando de missões

> de imposição da paz, ou seja, quando não há o consentimento das partes beligerantes (2013, p. 27).

Portanto, nas situações descritas como *peace enforcement* ou, até mesmo, *peacebuilding*, o país obedecerá ao princípio da consensualidade, sob pena do desdobramento de militares brasileiros não encontrar amparo constitucional.

Por fim, com o término da guerra fria, cresceu de importância a concepção das denominadas ***Peacebuilding Operations*** (consolidação da paz). Cuida-se de operação que envolve contexto mais complexo que a *peacekeeping* tradicional. Além do componente militar, preponderam as atividades orientadas à proteção dos direitos humanos da população local (ONU, 2008d, p. 18). Em decorrência, foram configuradas em sistema multidimensional, com a participação de civis e militares, a fim de fortalecer a capacidade do *host country* de não só estabelecer, mas sustentar a paz de forma duradoura e legítima, em concepção totalmente vinculada, conforme as lições de Galtung (1996, pp. 1-2), à face positiva do direito humano à paz. Comparando o processo de *peacebuilding* com a prevenção de conflitos, A Agenda para a Paz, do então Secretário-Geral Boutros-Ghali, assim declara:

> *In surveying the range of efforts for peace, the concept of peace-building as the construction of a new environment should be viewed as the counterpart of preventive diplomacy, which seeks to avoid the breakdown of peaceful conditions. When conflict breaks out, mutually reinforcing efforts at peacemaking and peace-keeping come into play. Once these have achieved their objectives, only sustained, cooperative work to deal with underlying economic, social, cultural and humanitarian problems can place an achieved peace on a durable foundation. Preventive diplomacy is to avoid a crisis; post-conflict peace-building is to prevent a recurrence* (1992, p. 33).

A despeito de tal classificação, imperiosa é a conclusão extraída da Doutrina Capstone, no sentido de que, no cenário atual, impossível desenhar um mandato com base em um só tipo de operação:

> *While United Nations peacekeeping operations are, in principle, deployed to support the implementation of a cease-fire or peace agreement, they are often required to play an active role in peacemaking efforts and may also be involved in early peacebuilding activities.*
> *[...]*

> *The creation of a new United Nations peacebuilding architecture reflects a growing recognition within the international community of the linkages between the United Nations peacemaking, peacekeeping and peacebuilding roles* (ONU, 2008d, pp. 19-20).

Logo, haverá o predomínio de uma ou outra característica, o que poderá, inclusive, ser modificado ao longo da operação. Em um cenário que valoriza a construção da paz, na visão de Boutros-Ghali, as demais gerações (ou espécies) de operações de paz servirão, no final, como ferramenta para o atingimento da paz duradoura:

> *There is a new requirement for technical assistance which the United Nations has an obligation to develop and provide when requested: support for the transformation of deficient national structures and capabilities, and for the strengthening of new democratic institutions. The authority of the United Nations system to act in this field would rest on the consensus that social peace is as important as strategic or political peace* (1992, pp. 33-34).

Independente do tipo de operação, o papel do componente militar se destaca em prol da população vulnerabilizada, seja por meio da implementação de cessar-fogo, pelo apoio na seara da segurança pública ou pela assistência humanitária. Atualmente, considera-se que os mandatos multidimensionais devem integrar a perspectiva dos direitos humanos, a qual não é possível de ser obtida sem a compreensão daqueles que nela atuam. Para tanto, a definição das missões de cada um dos componentes e a integração entre eles deve estar bem delineada nos documentos que instituem e que regem a operação:

> *Respecto al requisito de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz debemos señalar que a través de la práctica se ha evidenciado la necesidad de que dichos mandatos sean objetivos, explícitos y realistas, a fin de que tales operaciones, y el apoyo político y material que requieren, puedan centrarse y dirigirse hacia objetivos generalmente reconocidos y convenidos, ya que en caso contrario, si un mandato se expone a interpretaciones contradictorias, se puede llegar a afectar la eficacia de la misión, cuando los diferentes componentes de la operación de mantenimiento de la paz actúen de manera discordante* (Luna-Barrios, 2008, p. 255).

Para efeitos do que se pretende abordar neste trabalho, o mais importante é que a atuação do componente militar esteja respaldada na moldura jurídica que ampara a constituição e a condução da operação, e que esta esteja em conformidade com as normas de direito internacional.

Nesse sentido é que adotar-se-á, como sinônimos, as expressões Operação de Paz (*Peace Operation*), Operação de Manutenção da Paz (*Peacekeeping Operation - PKO*) e Operação de Apoio à Paz (*Peace Support Operation - PSO*)[5], conceituando-os como a situação de desdobramento de pessoal civil e militar, sob a égide da ONU, para atuação nas circunstâncias respaldadas pelos Capítulos VI e VII da Carta de São Francisco, nos termos do mandato aprovado por Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o fim de estabelecer, manter e construir a paz, preenchidos os três princípios regentes (*holy trinity*): a) consentimento; b) imparcialidade e; c) não-uso da Força, salvo em legítima defesa ou na defesa do mandato. Utilizar-se-á, para fins de padronização, a expressão "guarda-chuva" *PKO*, por ser mais popularmente reconhecida e utilizada.

Entendido o conceito de Operações de Paz, imperioso é estabelecer como estas são constituídas, sobretudo no que é pertinente ao desdobramento de tropas militares.

1.1.2 A moldura jurídica das Operações de Paz conduzidas sob a égide da ONU como fundamento para a accountability dos atores individuais das PKO

A definição da moldura jurídica das Operações de Paz perpassa a elaboração de uma série de documentos, individuais, colegiados ou acordados, que detalham desde o estabelecimento e o conteúdo da missão, até a atuação e repercussão das ações dos diversos componentes, civis, militares ou combinados, que a integram. Entender como uma operação de paz é instituída e regulada, portanto, é essencial para o estudo da *accountability* dos atores institucionais individuais.

[5] Zwanenburg (2004, pp. 31-35) utiliza o termo Peace Support Operations (PSO), como expressão "guarda-chuva", que abarca todas as espécies de operações de paz nas quais há desdobramento de componente militar. O autor justifica a utilização de tal expressão por dois motivos. O primeiro é seu uso corrente pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), como sinônimo das operações de peacekeeping e peace enforcement. O segundo é que determinadas operações não podem ser classificadas, com facilidade, em um tipo específico de operação de paz. Logo, a utilização de expressão genérica evita confusões conceituais.

De plano, é preciso compreender que não há um documento específico no qual se enquadrem os arranjos de todas as operações desdobradas. É dizer, não há um tratado que aborde o assunto de forma cogente e que imponha determinadas características obrigatórias ao desdobramento. Em decorrência, como leciona Zwanenburg (2004, p. 36): *"In the absence of a pre-determined legal framework for UN peace support operations, setting up a new operation requires ad hoc measures"*. Significa que, a cada nova missão, serão estabelecidas regras *ad hoc*, as quais se amoldam ao contexto da situação apresentada pelo país anfitrião e às condições impostas pela ONU e pelos *TCC*.

A complexidade do *status* legal de cada operação se deve, em essência, à diversidade dos atores envolvidos. Diehl (2008, p. 83) define que o arranjo institucional das operações de paz da ONU é uma amálgama de componentes nacionais e internacionais. De fato, são três os tipos de atores políticos envolvidos no processo: a ONU, por intermédio principalmente do Secretariado, do Conselho de Segurança e do Departamento de Operações de Paz (*Department of Peace Operations - DPO*)[6]; o país ou Estado anfitrião (*host country* ou *host state*); e o país que contribui com tropas (*TCC*).

Entre eles são firmados os documentos que amparam a atuação do pessoal civil e militar em campo: a) o mandato, estabelecido por meio de Resolução do Conselho de Segurança; b) os Acordos sobre o *Status* da Força e da Missão (*Status of Forces Agreement - SOFA/Status of Mission Agreement - SOMA)*; c) o Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding – MOU*) e as Diretrizes (*Guidelines*); d) as Regras de Engajamento (*Rules of Engagement – ROE*) e o Procedimento Operacional Padrão (*Standard Operational Procedure – SOP*) e; e) outros.

[6] Conforme extraído do resumo do Relatório A/72/772, de 1º de março de 2018, o Secretário-Geral da ONU propôs à Assembleia Geral a reestruturação dos setores de Paz e Segurança da Organização, a qual foi endossada pela Resolução A/RES/72/262 C, de 18 de julho de 2018. Em decorrência, fixou-se que o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) seria substituído pelo Departamento de Operações de Paz (Department of Peace Operations – DPO). A estrutura do novo DPO encontra-se no Anexo III do Relatório A/72/772 e inclui um posto do Departamento de Apoio Operacional (Department of Operational Support – DOS), o qual, por sua vez, substituiu o Departamento de Suporte de Campo (Department of Field Support – DFS) (2018c, p. 29). As modificações foram implementadas em 1º de janeiro de 2019.

O primeiro documento digno de nota é a **Resolução do Conselho de Segurança que implementa o mandato**. A Carta da ONU, nos Capítulos V a VII, delegou ao Conselho de Segurança as atribuições de proferir as decisões relacionadas à manutenção da paz e à segurança internacional. De acordo com o art. 27, a aprovação de qualquer atuação necessitará do voto afirmativo de 9 membros, entre os quais todos os que ocupam cadeiras permanentes.[7]

Como disposto na Doutrina Capstone (ONU, 2008d, p. 16): "*United Nations peacekeeping operations are deployed on the basis of a mandate from the United Nations Security Council. The tasks that a United Nations peacekeeping operation will be required to perform are set out in the Security Council mandate*". Logo, a aprovação do mandato para a autorização da implementação de nova *PKO*, ou a renovação deste, dependerá de uma atuação positiva do CSNU. Por se tratar de ato que demanda uma manifestação colegiada, extrai-se que deverá ser publicizado por meio de uma Resolução do Conselho.

O conteúdo do documento perpassa a compreensão da natureza e do acordo alcançado pelos interessados (nesse momento, ONU e *host state*) (ONU, 2008d, p. 16). Aguilar destaca que: "A resolução normalmente define a finalidade da operação, as recomendações acerca do seu funcionamento, os direitos e imunidades da força de paz, o resultado esperado e as condições colocadas pelas partes envolvidas em relação à presença dessa força" (2016, p. 693). O Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa (2013, p. 23) ainda descreve que o tempo de duração da missão deverá estar disposto na Resolução. É comum que esse prazo seja estabelecido em 1 (um) ano, admitindo-se prorrogações sucessivas.[8]

---

[7] Nas palavras de Howe et al (2015, p. 17): "The un Secretary-General cannot on his own establish a un peacekeeping mission. He can refer a situation threatening international peace and security to the Council – Article 99 of the un Charter gives him this power – and he might get a very vague and general mandate from the Council, for example, to take "all necessary action"."

[8] Analisando, a título meramente exemplificativo, a Resolução S/RES/2717, de 19 de dezembro de 2023 (ONU, 2023c), que prorrogou o mandato da MONUSCO, missão conduzida pela ONU na República Democrática do Congo desde julho de 1999 (inicialmente sob a rubrica de MONUC), nota-se que o documento é dividido da seguinte forma: a) preâmbulo, contendo os motivos que ensejaram a decisão do Conselho de Segurança; b) situação política (a qual denota tanto a consensualidade da atuação onusiana, como os esforços do governo local para a construção da paz); c) direitos humanos (que prescreve o compromisso do governo congolês à accountability de fatos tipificados como violação de direitos humanos); d) grupos armados (condena as ações dos grupos armados que atuam no território congolês e demanda a cessação de todas as formas de violência praticadas); e) suporte regional (afirma que, para a eliminação de qualquer ameaça à paz, é necessária uma atuação conjunta da ONU, do governo congolês e dos organismos regionais); f)

A título exemplificativo, o último mandato da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (*United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo* -MONUSCO) foi adotado pela Resolução S/RES/2717, de 19 de dezembro de 2023 (ONU, 2023c). Na oportunidade, o Conselho de Segurança decidiu estender a operação pelo período de um ano (até 20 de dezembro de 2024). O documento estabelece, ainda: a) o quantitativo de militares e policiais militares desdobrados, incluindo tropa, unidades policiais e UNMEM; b) o tipo de mandato, com ênfase na proteção de civis; desarmamento, desmobilização e reintegração (*Disarmament, demobilization, reintegration – DDR*); e, estabilização e fortalecimento das instituições do *host country*, com o apoio para a reforma do setor de segurança (*Security Sector Reform– SSR*). Considera, ainda, a necessária observância de normas de direito internacional, tanto de DIH, como a proteção de direitos humanos da população local (ONU, 2023c).

Além disso, retrata que deve ser assegurada a proteção das instalações e do pessoal da Organização empregado, inclusive os *peacekeepers*. A estes, expressamente, dispõe sobre as necessárias medidas destinadas à prevenção contra a prática de *SEA* e para a *accountability*[9] (ONU, 2023c, p. 14).

Uma vez estabelecido o mandato, o qual, como visto, exige o consentimento do estado anfitrião e a edição de Resolução do CSNU, após as tratativas políticas e diplomáticas conduzidas pela ONU, cabe-nos analisar os documentos que representam o conteúdo do acordo entre a Organização e o *host state*: *Status of Forces Agreement (SOFA)* ou *Status of Mission Agreement (SOMA)*. O conceito é reproduzido por Zwanenburg (2004, p. 37): "*A participating state agreement refers*

retirada gradual, responsável e sustentável (discorre sobre o plano de desengajamento submetido ao Conselho de Segurança pelo governo da República Democrática do Congo e as fases de cumprimento); g) mandato da MONUSCO (duração, efetivo militar e policial empregado, prioridades estratégicas, medidas para a sustentação da operação e moldura jurídica); h) tarefas por ordem de prioridade (proteção de civis, DDR e SSR); i) proteção e imediata denúncia em caso de violações de direitos humanos; j) proteção da ONU (pessoal, instalações e equipamento); k) proteção a crianças; l) proteção de mulheres e estratégias para paridade de gênero; m) acesso humanitário; n) regime sancionatório (pertinente ao embargo de armamentos); o) efetividade da missão e proteção e segurança dos peacekeepers (requisição ao Secretário-Geral referente ao apoio logístico necessário à atuação dos peacekeepers, e aos TCC, no que toca às medidas para prevenção de SEA); p) estratégias para o término da missão e; q) expedição de relatórios, pelo Secretário-Geral, ao CSNU, referentes ao status da missão.

[9] As medidas serão analisadas no próximo capítulo.

to the Status of Forces Agreement (SOFA) concluded between the UN and the host state, ***which defines the relation between the force and the host state****"* (grifo nosso).

Os documentos têm por amparo, como informa Faganello (2013, p. 52), os arts. 104 e 105 da Carta de São Francisco. O art. 104 define a capacidade jurídica da ONU para exercício de suas atribuições no território de cada um dos Estados-membros, enquanto o art. 105 descreve a concessão de privilégios e imunidades para que a Organização realize os seus propósitos. A afirmação da autora é reforçada pelo conteúdo do *Model SOFA*, logo abaixo delineado (ONU, 1990).

Sobre a diferença entre os dois documentos, Aguilar esclarece:

> O SOFA abrange os contingentes armados e o SOMA todos os componentes civis e militares da missão. Ambos são limitados no tempo e no espaço e permanecem em vigor enquanto a missão de paz está estabelecida e apenas no território sobre o qual o Estado hospedeiro exerce sua jurisdição legal. (2016, pp. 693-694)

Logo, o componente militar fica submetido a qualquer um dos acordos.

No que concerne ao conteúdo, o *SOFA* e o *SOMA* definem o *status* da operação e o regramento jurídico aplicável a esta e aos respectivos membros, o que inclui aspectos referentes a: jurisdição, tributos, liberdade de movimentação, acesso a meios de transporte e de infraestrutura. Como informa Fleck:

> *The conclusion of SOFAs or SOMAs is of practical value for each mission. While the sovereign immunity of peacekeepers derives from customary law rather than SOFAs and SOMAs, the latter may have three important effects: to confirm the principle of immunity; to jointly agree on certain limitations to existing privileges where this may be appropriate; and to establish rules and procedures for cooperation between the sending state and the host state.* (2014, p. 629)

Não obstante, é comum que tais documentos apenas sejam firmados após o início da missão. Em determinadas situações, sequer chegam a ser estabelecidos.

> *In principle such an agreement is concluded for every peace support operation. In practice a SOFA is not always concluded or is concluded after a certain period.131 An agreement was not concluded in the case of the United Nations Operation in Somalia, for example, because there was no government with which to negotiate an agreement. In the United Nations*

> *Mission in Western Sahara (MINURSO) there was no agreement with Morocco until a year after the force deployed.* (Zwanenburg, 2004, p. 37)

A fim de padronizar o conteúdo mínimo dos *SOFA*, ainda que em caráter de *soft law*, a ONU editou o *Model SOFA*, por meio da Resolução A/45/594, de 9 de outubro de 1990. Sobre o modelo, cabe destacar os seguintes aspectos: a) tratamento sobre privilégios e imunidades, bem como jurisdição para processamento e julgamento de membros civis e militares da operação; b) utilização da bandeira da ONU pelo pessoal, assim como em bens móveis e imóveis à disposição da missão; c) aspectos referentes a movimentação e comunicação; d) imunidade tributária; e) recrutamento de pessoal local; f) uso de uniforme e armamento e; g) solução de disputas (ONU, 1990).[10]

Vale considerar que, de acordo com a Resolução da Assembleia Geral A/RES/52/12B, de 9 de janeiro de 1998 (ONU, 1998), enquanto o *SOFA* não for assinado, deverá ser aplicado, provisoriamente, o *Model SOFA* (ONU, 1990), a não ser que haja acordo em sentido diverso entre as partes, submetido a prévia apreciação do CSNU. Dessa forma, evitar-se-ia lacuna jurídica referente a aspectos essenciais ao desdobramento.

Importante deixar claro que, enquanto o mandato é ato unilateral da ONU, de atribuição do CSNU, o *SOFA* é ato bilateral, firmado entre a Organização e o *host state*. Em paralelo à deliberação e à assinatura deste (Aguilar, 2016, p. 693), são conduzidas as tratativas para a elaboração de um terceiro documento, celebrado entre a Organização e o *Troop-Contribuiting Country* (*TCC*), o qual define a forma de emprego das tropas na operação: o **Memorando de Entendimento** (*Memorandum of Understanding – MOU*).

Aust (2013, p. 28) discorre que o *MOU* é um acordo político-diplomático, firmado entre Estados, ou entre um Estado e um Organismo, nas situações em que, a despeito de não ser possível (ou interessante) a assinatura de um tratado, seja necessário formalizar determinada questão em um documento. Consequentemente, a despeito de não ser legalmente vinculante, o seu descumprimento pode ensejar a imposição de sanções, ainda que não jurídicas.

[10] Os aspectos referentes a privilégios, imunidades e jurisdição, os quais são pertinentes ao problema de pesquisa, serão abordados em capítulo específico.

> Em suma, tais memorandos de entendimentos (MOUs) não passam de estipulações do gênero "*non-binding agreements*". Ou seja, são intenções (de entendimentos) não vinculantes juridicamente. Evidentemente, sua realização é muito mais prática para os governos (em suas entabulações internacionais, especialmente bilaterais) que a de outra figura jurídica revestida de maior formalidade (como, v.g., um tratado internacional). Seu caráter informal não lhe traz capacidade para vincular (juridicamente) o Estado à obrigação de cumprir o que ali se programou. Mas dizer que os MOUs não são juridicamente vinculantes não significa dizer que não exista qualquer sanção caso sejam descumpridos. Sanção haverá, mas não será jurídica (será extrajurídica, quase sempre econômica ou política, para além de moral). Só não se pode dizer serem os MOUs tratados internacionais. (Mazzuoli, 2020, p. 273)

Portanto, especificamente sobre a situação referente às *PKO*, o *MOU* materializa o compromisso firmado entre a ONU e o *TCC*. Visa estabelecer aspectos administrativos, logísticos e financeiros referentes à contribuição de pessoal, equipamentos e serviços fornecidos pelo governo do país que contribui com tropas.[11]

A despeito do Manual de Operações de Paz do MD (2013, p. 24) afirmar sua natureza jurídica contratual, é pertinente a consideração de O'Brien (2010, p. 97), a qual leciona que, apesar de tomar forma de acordo, o *MOU* não é um tratado e, em geral, não é legalmente vinculante.

Independente da natureza jurídica, o documento é de suma importância para a compreensão da atividade de investigação em caso de cometimento de falhas de conduta pelo pessoal desdobrado enquanto tropa, especialmente aquelas consideradas graves, sobretudo após as alterações promovidas pela Resolução A/61/19, de 12 de junho de 2007, que aprovou o *Revised draft model memorandum of understanding (*ONU, 2007).

Atualmente, o modelo revisado do *MOU* integra o Capítulo 9 do *Manual on Policies and Procedures concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Field Missions (COE Manual)*, aprovado pela Resolução A/78/87, da Assembleia Geral da ONU, de 23 de agosto de 2023. Para efeitos deste trabalho, considera-se importante a compreensão do *Article 7* ao *Article 7 sexiens*, os quais abordam: condições gerais;

[11] Art. 3º do Modelo de MOU constante do Capítulo 9 do COE Manual (ONU, 2023d).

standards de conduta da ONU (*bis*); disciplina (*ter*); investigações (*quater*); exercício da jurisdição pelo Governo (*quinquiens*); e *accountability* (*sexiens*) (ONU, 2023d).

Outro conteúdo de extrema relevância é o Anexo J ao *Model MOU – We are United Nations Peacekeeping personnel* – o qual reproduz os *standards* de conduta a serem adotados pelo pessoal desdobrado. Entre as situações descritas, cabe menção a vedação de: i) cometimento de qualquer ato envolvendo exploração e abuso sexual, e a obrigatoriedade de reportá-los; ii) atividade sexual com menores de 18 anos; ou, iii) em qualquer circunstância, a troca por dinheiro, emprego, benefícios e serviços por sexo. A violação dos *standards*, ainda conforme o documento, pode trazer como consequências o enfraquecimento da confiança na Operação (ONU, 2023d, pp. 242-243).

O *MOU* deve ser interpretado de forma conjunta com as **Diretrizes**[12], as quais são elaboradas pelo *DPO* para cada uma das *PKO* e distribuídas aos países que cederam seus contingentes. Estabelecem orientações de caráter operativo, administrativo, financeiro e logístico (Brasil, 2013, p. 23). Apesar de serem citadas entre os anexos do Modelo de *MOU* (Anexo I), o *COE Manual* não aborda nenhum aspecto sobre o seu conteúdo, apenas destacando que são específicas para cada missão e deverão ser distribuídas separadamente, com o avanço do desdobramento das tropas[13]. Segundo Aguilar:

> As Diretrizes apresentam informações, referências e análise da área de operações; o mandato da missão e seus objetivos; conceito da operação; estrutura e detalhamento da força; orientações administrativas, financeiras e logísticas; assuntos relacionados com os observadores militares e requisitos de treinamento e normas de conduta do pessoal. (2016, p. 696)

Como se nota, o *SOFA* e o *MOU* são os documentos que definem o arranjo da *accountability* de integrantes do contingente militar acusados da prática de falhas

[12] 4. Article 4 - The present memorandum of understanding shall be applied in conjunction with the guidelines for troop-contributing countries (ONU, 2023d, p. 207).

[13] O documento faz menção às Generic Guidelines for Troop Contributing Countries deploying military units to the United Nations Peacekeeping Missions. Cuida-se de diretrizes que abordam, majoritariamente, uma fase prévia, orientando o preparo logístico para o desdobramento (ONU, 2008f).

de conduta e falhas de conduta grave, no que concerne à jurisdição para julgamento e à atribuição investigativa.

Acerca da atuação do componente militar da *PKO*, um quarto grupo de documentos merece ser observado: as **Regras de Engajamento** (*Rules of Engagement - ROE*) e o **Procedimento Operacional Padrão** (*Standard Operating Procedure - SOP*)

As *ROE* compõem um documento que deverá ser estabelecido antes de qualquer operação militar, uma vez que descrevem como deve se pautar a atuação da tropa, bem como os limites do uso da força. De acordo com o Glossário das Forças Armadas:

> REGRAS DE ENGAJAMENTO - Caracteriza-se por uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta. (Brasil, 2015, p. 238)

Especificamente no âmbito das Operações de Paz, são elaboradas, de acordo com o Manual de Operações de Paz do MD (Brasil, 2013, p. 39), pelo *DPO*, de forma individual para cada operação, e distribuídas aos *TCC*, para efeito de divulgação e conformidade acerca das circunstâncias e limitações no uso da força.

Consequentemente, a sua estrutura deve ser pautada conforme o tipo de *PKO* empregada, cuja moldura está descrita no mandato, e no *SOFA*. É dizer, o uso da força será maior em um contexto de *peace enforcement* ou de *peacebuilding*, ao passo que, nas *peacekeeping* tradicionais, deverá se ater estritamente ao terceiro pilar das operações de paz: a legítima defesa.[14]

[14] The use of force by the military component will depend on the mandate of the peacekeeping operation and the rules of engagement; sometimes the Security Council will authorize a peacekeeping operation to use armed force in situations other than in self-defence. The circumstances under which the operation may use armed force will then be spelt out in the relevant resolution of the Council. The rules of engagement for the peacekeeping operation will clarify the different levels of force that can be used in various circumstances, how each level of force should be used and any authorizations that may need to be obtained from commanders (ONU, 2003c, p. 57).

> As Regras de Engajamento fornecem aos comandantes de tropa as circunstâncias e limitações no uso da força, normalmente autorizada para legítima defesa, mas que, por vezes, podem autorizar o seu uso em prol do cumprimento do mandato ou da proteção de civis sob risco de sofrerem violência. (Aguilar, 2016, p. 696)

Tendo em vista o teor das *ROE*, trata-se de documento classificado, com restrição de acesso (estritamente confidencial), sob pena de comprometimento da segurança do contingente militar.[15] [16]

Ainda no escopo operacional, o Procedimento Operacional Padrão, também elaborado pelo *DPO* especificamente para cada operação, "[...] padroniza, na área da missão, procedimentos operacionais, logísticos, administrativos e de comunicações, e apresenta regras gerais para o funcionamento de todos os setores da missão" (Aguilar, 2016, p. 696). Trata-se, portanto, de documento que estabelece procedimentos padronizados, a fim de atendimento dos princípios da congruência e da segurança jurídica.

Para concluir a abordagem acerca da moldura jurídica das operações de paz, um esclarecimento se faz necessário: o desdobramento de pessoal militar para missões individuais exige uma peculiaridade documental. É dizer, apesar de submetidos ao Mandato e ao *SOFA*, não há *MOU* assinado entre a ONU e os respectivos países de origem.

A formalização se dá, então, por processo diferenciado: é encaminhada uma *Note Verbale* (Nota Verbal) pelo *Office of Military Affairs (OMA)* para a Missão Permanente do país, especificando os requisitos para o preenchimento do cargo. Com a resposta positiva e a indicação do(a) militar para o exercício da função, são iniciados os trâmites para o desdobramento.

O militar, então, se compromete por meio de um documento denominado de Compromisso e Declaração (*Undertaking and Declaration*), cujo modelo consta do Anexo B ao *UNMEM Manual* (2010, pp. 37-38). A despeito da ausência de natureza

[15] Nesse sentido é a informação constante do sítio eletrônico https://search.archives.un.org/s-1818-0063-0004. Acesso em: 1 nov. 2024.

[16] O Instituto Internacional de Direito Humanitário (Sanremo) editou o Manual sobre Regras de Engajamento (Handbook on Rules of Engagement), contendo orientação para a elaboração das ROE, seja por tropas nacionais ou por organismos internacionais. (Instituto Internacional de Direito Humanitário, 2009).

jurídica contratual, ou de tratado, a declaração aborda o compromisso ético referente ao bom cumprimento da missão, o que inclui, de forma expressa, situações classificadas com *SEA*.

As semelhanças e distinções entre os atores individuais e os tipos de desdobramento nas *PKO*, aliás, merecem uma análise específica, a ser abordada ainda neste Capítulo.

1.1.3 O componente castrense e a compreensão das PKO como operações militares conjuntas como fundamento para a aplicabilidade do ordenamento jurídico brasileiro às transgressões disciplinares e às condutas tipificadas como crime

O desenho atual da operação de paz apresenta estrutura multidimensional e robusta, a qual objetiva não só a pacificação, como o estabelecimento de mecanismos internos para a paz duradoura. Nesse sentido, a atuação do componente militar, antes primordial, passa a servir de amparo à segurança das agências civis, de forma que sua participação ativa no processo é auxiliar a implantação de tais mecanismos, sobretudo nos aspectos relacionados aos direitos fundamentais de 1ª geração e o direito ao desenvolvimento. Tal característica, todavia, não exclui a sua classificação enquanto operação militar conjunta.

É dizer, tanto nas operações de paz menos complexas, orientadas para o processo de *peacekeeping*, como naquelas em que prevalece o *peace enforcement*, uma característica comum ressalta ao desenho institucional estabelecido pela ONU: a previsão de emprego de componente militar. Tal constatação é reforçada pelo conteúdo dos documentos que instituem e regulam as *PKO*, em especial o mandato e o *SOFA*.

Nesse contexto, é possível concluir que, sob o viés da atuação militar, as operações de paz devem ser consideradas como operações militares, na medida em que consistem em um "[...] conjunto de ações realizadas com forças e meios militares, coordenadas em tempo, espaço e finalidade, de acordo com o estabelecido em uma diretriz, plano ou ordem para o cumprimento de uma atividade, tarefa, missão ou atribuição" (Brasil, 2017, pp. 2-1).

O conceito é corroborado por Sanchéz que, ao tratar sobre os tipos de operações em que poderão ser empregadas as Forças Armadas espanholas, salienta:

> *A tenor del art. 16 LODN, el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión.*
>
> *Las diferentes operaciones pueden consistir en lo siguiente:*
>
> *[...]*
>
> *b) La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos* (Sanchéz, 2015, p. 451).

No contexto do desenvolvimento do direito operacional nos Estados Unidos da América, Gutan identifica as operações de paz como uma espécie das denominadas *Military Operations Other Than War (MOOTW)*:

> *Starting from UN peacekeeping operations, states began to integrate a series of concepts and structures specific to such operations into their political-military doctrines. In US, was promoted the term "Military Operations Other Than War" (MOOTW) focus on deterring war, resolving conflict, promoting peace, and supporting civil authorities in response to domestic crises. The UK military has crafted a similar notion "Peace Support Operations"* (PSO) (2023, p. 91).

Seja como tropa, seja em missões individuais, a atuação do componente militar exige a interação com o componente civil da missão, o qual, via de regra, não só é responsável pela prestação do apoio humanitário, como pela condução das ações, liderados pelo *Special Representative of the Secretary-General (SRSG)*. Conforme Ankersen, essa interação entre civis e militares é instituída sob um rótulo denominado de Cooperação civil-militar (*Civil-military cooperation - CIMIC*):

> *Civil–military cooperation is a military label used to describe those occasions that see elements of armed forces engaging, and even collaborating, with civilian entities (such as local authorities or other*

> *government agencies, non-governmental organizations, or international/intergovernmental organizations)* (Ankersen, 2008, p. 1).

A cooperação entre componentes militar e civil caracteriza a operação de paz, sob a ótica militar, como uma operação de cooperação e coordenação com agências, tipo de operação básica assim conceituada pelo Manual de Operações do Exército Brasileiro (EB-70-MC-10.223):

> 3.4.1 São operações executadas por elementos do EB em apoio aos órgãos ou instituições (governamentais ou não, militares ou civis, públicos ou privados, nacionais ou internacionais), definidos genericamente como agências (Fig 3-3). Destinam-se a conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum. Buscam evitar a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções, levando os envolvidos a atuarem com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos.
>
> 3.4.2 Nas operações de cooperação e coordenação com agências, a liberdade de ação do comandante operativo está limitada pela norma legal que autorizou o emprego da tropa. Assim, o emprego é episódico, limitado no espaço e tempo (Brasil, 2017, pp. 3-14).

Ao estabelecer o conceito de colaboração interagência, o qual abarcaria os conceitos de cooperação e coordenação, Raza estabelece:

> A cooperação interagências (P) seria caracterizada por um menor formalismo nos relacionamentos institucionais, fortemente influenciada por lideranças carismáticas, enquanto a coordenação (D) tenderia a assegurar que as atividades de uma agência tomassem as de outras em consideração, normalmente demandando arranjos organizacionais mais elaborados para a consecução de um propósito ou geração de um resultado (2012, p. 16).

O autor complementa os conceitos afirmando que, embora a amplitude da distinção entre cooperação e coordenação não seja simples, a coordenação exige um grau mínimo de cooperação institucional.

Via de regra, as operações de cooperação e coordenação com agências ocorrem em situação de não guerra e, diante da participação ativa do componente civil, tem por características principais o uso limitado da força; a execução de tarefas atípicas; maior interação com a população local; e ambiente complexo. Nesse contexto, é possível enquadrar, assim como descrito no Manual elaborado pelo

Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro, as ações sob a égide de organismos internacionais, tal qual as operações de paz:

> 3.4.9.1 A atuação sob a égide de organismos internacionais inclui a participação de elementos da F Ter em missões estabelecidas em alianças do Estado brasileiro com outros países e em compromissos com organismos internacionais dos quais o Brasil seja signatário.
>
> 3.4.9.2 O emprego de forças militares em ações sob a égide de organismos internacionais pode abranger: a) arranjos internacionais de defesa coletiva; b) operações de paz; c) ações de caráter humanitário; e d) estabilização.
>
> [...]
>
> 3.4.9.2.2 O Exército Brasileiro pode participar de operações de paz, em conformidade com o prescrito na Carta das Nações Unidas, respeitados os princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos, possuindo natureza militar, política ou social (assistência humanitária) (Brasil, 2017, pp. 3-17).

A compreensão das *PKO* como operações militares é importante na medida em que ratifica a atuação dos militares no contexto operacional. Significa dizer que, uma vez desdobrados em uma operação de paz, aos militares deve ser aplicado o regime jurídico característico da atividade militar, inerente à sua designação para a atuação na missão, independente do tipo de desdobramento, o qual servirá para a definição da moldura jurídica aplicável para fins de *accountability*.

1.1.4 A importância da distinção conceitual entre os tipos de desdobramento dos atores individuais empregados nas PKO

Compreendida a moldura jurídica das Operações de Paz, no que concerne à própria concepção da missão e os documentos que amparam a sua tecitura, cabe adentrar no estudo das pessoas físicas que integram a estrutura da *PKO*, considerando o conteúdo do art. 105 da Carta da ONU (1945) e o desenho da necessária *accountability* referente à prática de atos tipificados como *SEA*.

Atualmente, em um cenário no qual vigoram as operações multidimensionais, o componente militar, via de regra, atua de forma alinhada ao civil.

> O ambiente de uma operação de paz na atualidade engloba a presença de militares, policiais e civis. O pessoal envolvido inclui representantes de

> Estados, Organizações Internacionais (OI), agências especializadas e Organizações Não-Governamentais (ONGs). Os militares e policiais são cedidos pelos Estados-membros. O mesmo pode acontecer com alguns civis, desempenhando funções específicas dentro das operações (Aguilar, 2016, p. 689).

Como se nota, a definição da natureza jurídica do desdobramento de cada um desses indivíduos não é tão simples. É necessário entender que estes podem estar vinculados a diversas instituições distintas, nacionais e internacionais, mas atuam sob um único comando.

Trabalhar o papel de cada um dos integrantes da missão seria promover um estudo detalhado do desenho estrutural dos recursos humanos das *PKO*, o que não é o objetivo deste trabalho. Nesse sentido, serão abordados apenas os aspectos necessários para compreender que o processo de *accountability* é distinto, a depender do tipo de desdobramento. É dizer: a fundamentação jurídica para a aplicação das regras sobre privilégios e imunidades, jurisdição e atribuição investigativa, apesar da base comum [17], contém especificidades oriundas dos documentos que fundamentam a atuação de cada grupo de agentes.

Como o problema de pesquisa não visa analisar questões que envolvem pessoal civil, nesse ponto esclareça-se apenas que: "*Civilian staff serving in peacekeeping operations include personnel drawn from within the UN system (including the United Nations Volunteers), loaned by Member States, or recruited internationally or locally to fill specific jobs*" (ONU, 2003c, p. 5). Aguilar adota o conceito definido pelo DIH, referente aos não-combatentes, e esclarece: "Dentre os civis, há os funcionários da ONU e suas agências especializadas, chamados de *staff* internacional, os contratados pelo programa de voluntários que desempenham funções durante períodos pré-determinados, e os civis locais contratados pela operação de paz – *staff* local" (2016, p. 89). A estes, de alguma forma, são aplicáveis regras referentes a privilégios e imunidades (Brasil, 1950), considerando o conteúdo do art. 105 da Carta de São Francisco (Brasil, 1945).

Deve ser feita menção, ainda, ao trabalho das Organizações não-Governamentais, as quais não se submetem à liderança do Chefe da Missão, mas

[17] Leia-se: Carta da ONU (Brasil, 1945), Convenção sobre Privilégios e Imunidades (Brasil, 1950), Mandato (aprovado por meio de Resolução do CSNU) e SOFA/SOMA.

atuam no território do *host state* e podem tanto cometer, como serem vítimas de atos de *SEA*. O trabalho das ONGs é paralelo e, por vezes, não convergente com o objetivo da *PKO*.

A distinção conceitual mais pormenorizada que aqui se faz necessária, todavia, é a respeito do desdobramento de militares, o qual, em essência, é dividido em duas espécies: tropa (contingente militar) ou missão individual.

O envio de **tropas militares** exige um acordo entre a ONU e o Estado-membro. As tratativas permeiam a própria negociação do mandato e, tão logo a missão seja autorizada pelo CSNU, são formalizadas por meio do *MOU*.

No âmbito nacional, exige-se prévia autorização do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da CF/88. Expedido o respectivo Decreto Legislativo autorizativo, caberá ao Presidente da República, por Decreto, efetivamente permitir a celebração do Memorando.

Portanto, por decorrência lógica, depreende-se que todo militar desdobrado sob a égide de *MOU* celebrado entre a ONU e o Brasil, após prévia autorização do Congresso Nacional, se submeterá ao regramento jurídico destinado às tropas: "*Member States also contribute formed military units, which correspond to traditional military formations, such as companies, brigades or battalions. Each contribution is called a contingent*" (ONU, 2003c, p. 59). Outra não é a visão de Miller que, citando o entendimento do *Office of Legal Affairs (OLA)* da Organização, esclarece:

> *On the other hand, OLA considered that the crews for a military transport ships and aircraft assisting in the deployment of a contingent to the UN Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)* ***were serving as part of a national support element under the Organization's Model Memorandum of Understanding (Model MOU) with the Troop Contributing Country*** *and, therefore, had the status of "members of the peacekeeping mission" with the privileges and immunities of members of national contingents pursuant to that document* (2007, pp. 31-32). (grifo nosso)

A eles são aplicáveis as normas referentes a privilégios e imunidades constantes do *SOFA/SOMA*, em cumprimento ao mencionado art. 105 da Carta das Nações Unidas (Brasil, 1945): "*27. Military personnel of national contingents assigned to the military component of the United Nations peace-keeping operation*

shall have the privileges and immunities specifically provided for in the present Agreement" (ONU, 1990, p. 8). Outrossim, as regras referentes à jurisdição e à atribuição investigativa constam do art. 7º e seguintes do Model *MOU* (ONU, 2023d, pp. 208-212). A investigação, aliás, é bem diversa daquela proposta para os militares em missão individual, porquanto o encargo primário seja atribuído ao próprio *TCC*, por meio da figura do *National Investigation Officer - NIO* (ONU, 2023d, p. 210).

Acrescente-se ser possível o desdobramento de militar de um Estado-membro no contingente de outro país, sem que aquele tenha celebrado qualquer *MOU* com a ONU. Nesse caso, entendemos que também devem ser obedecidas as regras referentes ao integrante de tropa, porquanto não seja possível sua classificação como *expert on mission*.

Além da designação como integrante de tropa, **o militar poderá ser desdobrado de forma individual** em uma operação de paz. Ocorrerá tal situação quando não houver um *MOU* aplicável a tal profissional.

O modelo *SOFA*, de 1990, apenas previu a situação de missão individual para os observadores militares (*UN Military Observers – UNMOs*):

> *26. Military Observers, United Nations civilian police and civilian personnel other than United Nations officials whose names are for the purpose notified to the Government by the Special Representative/Commander shall be considered as experts on mission within the meaning of article VI of the Convention* (ONU, 1990, p. 8).

Não obstante, com a evolução das *PKO* ao longo da década de 1990, observou-se a atuação de outros atores nessa mesma situação, entre eles: Oficiais de Ligação (*UN Military Liaison Officers – MLOs*) e; Conselheiros Militares (*UN Military Advisers – MILAD*). Como descreve Miller: *"The expansion of peacekeeping in the 1990s has led to varying types of military personnel being considered as experts on mission, in addition to military observers and members of the Force Commander's staff cited in the Secretary-General's submission to the ICJ in Mazilu"* (2007, p. 31).

De acordo com o *UNMEM Manual (2010, p.* 5), tais profissionais são denominados de ***United Nations Military Experts on Mission (UNMEM)***, os quais, inicialmente, foram divididos em 3 categorias: a) Observadores Militares (*UN Military Observers - UNMOs)*; b) Oficiais de Ligação *(UN Military Liaison Officers - MLOs)* e; c)

Conselheiros Militares *(UN Military Advisers - MILADs).* Deen-Racsmány (2015-2016, pp. 207-208) esclarece que, a despeito das funções específicas, todos os *UNMEM* tem características em comum, entre elas a submissão à Convenção sobre Privilégios e Imunidades (Brasil, 1950) e a distinção desses para os *UN officials*: diferentemente destes, os *UNMEM* não são contratados diretamente pela organização e não recebem remuneração pela ONU.

Para efeitos de conceituação, o *Peacekeeping Handbook* (ONU, 2003c, p. 58) define como *MILADs* os militares que, antes da autorização da missão, são desdobrados para o país anfitrião, desde que já designado, pelo Secretário-Geral, um representante especial para conduzir negociações políticas, na atividade típica de prevenção de conflitos ou de *peacemaking*. A estes é destinada a tarefa de aconselhamento ou de condução de questões militares. O documento também considera a possibilidade de atuação de *MILAD* no processo de *peacebuilding*, após o encerramento da missão.

Os *UNMOs* são oficiais despachados para o *host country* com a missão de monitoramento e supervisão de arranjos militares pertinentes às partes em conflito, a exemplo de cessar-fogo ou armistício. Atuam de forma desarmada, sob a bandeira da ONU, e elaboram relatórios sobre a situação na sua área de atribuição (ONU, 2003c, p. 59).

Os *MLOs*, por sua vez, atuam em ambientes de operações de paz nos quais o contingente militar não é conduzido pela ONU (a exemplo das operações lideradas por organizações regionais e coalizões), embora haja um componente civil a comando das Nações Unidas, com o objetivo de manter uma ligação entre as forças militares e o pessoal desdobrado pela Organização. Também atuam em *peacebuilding operations*, a fim de promover o contato entre a Organização e autoridades militares nacionais (ONU, 2003c, p. 59).

Não obstante, outras são as funções que também podem ser classificadas como *UNMEM*. Em verdade, o *status* de *expert* remonta à Convenção sobre Privilégios e Imunidades, de 1946, a qual considera, em seu art. VI, Seção 22, como

expert on mission[18] (em português, peritos em missão) aqueles em missão da ONU que não possam ser tratados como *officials*[19].

Miller (2007, p. 21) menciona estudo de 1967, preparado pelo Secretariado da ONU para a Comissão de Direito Internacional (*International Law Comission – ILC*), o qual observou que, durante a década de 1960, claramente se estabeleceu que, nas operações de paz, além dos observadores militares, foram considerados como *expert on mission* pelos *SOFA* firmados entre a Organização e os *host states* oficiais que serviam como parte do *staff* (Estado-Maior) do *Force Commander*.

O autor apontou, no mesmo trabalho, uma dificuldade das Nações Unidas em definir tal conceito. Ressaltou que a questão foi submetida, pelo Secretário-Geral, à Corte Internacional de Justiça (CIJ), no denominado *Caso Mazilu* (ONU, 1989).

> *That submission stated that the consistent practice of the Organization was "to classify and consider as 'experts on mission' within the meaning of Article VI of the Convention, various types of persons who are charged with performing a function or task for the United Nations, as long as those persons were neither the representatives of a State nor staff members of the Organization"* (Miller, 2007, p. 24).

Em sua opinião consultiva, a qual não tem natureza cogente, a CIJ destacou:

> *45. The General Convention gives no definition of "experts on missions". AI1 it does is to clarify two points, one negative and the other positive. From Section 22 it is clear, first that the officials of the Organization, even if chosen in consideration of their technical expertise in a particular field, are not included in the category of experts within the meaning of that provision; and secondly that only experts performing missions for the United Nations are covered by Section 22. The Section does not, however, furnish any indication of the nature, duration or place of these missions.*
>
> *[...]*
>
> *47. The purpose of Section 22 is nevertheless evident, namely, to enable the United Nations to entrust missions to persons who do not have the status of an officia1 of the Organization, and to guarantee them "such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise*

[18] A versão em vernáculo da Convenção sobre privilégios e imunidades das Nações Unidas (Brasil, 1950) traduziu a expressão como "peritos em missão".
[19] Na versão em vernáculo do documento, officials foi traduzido como "funcionários".

> *of their functions". [...] The essence of the matter lies not in their administrative position but in the nature of their mission.*
>
> *48. [...] They have participated in certain peacekeeping forces, technical assistance work, and a multitude of other activities. [...]*
>
> *52. To sum up, the Court takes the view that Section 22 of the General Convention is applicable to persons (other than United Nations officiais) to whom a mission has been entrusted by the Organization and who are therefore entitled to enjoy the privileges and immunities provided for in this Section with a view to the independent exercise of their functions. During the whole period of such missions, experts enjoy these functional privileges and immunities whether or not they travel. They may be invoked as against the State of nationality or of residence unless a reservation to Section 22 of the General Convention has been validly made by that State* (ONU, 1989, pp. 21-23).

Interpretando a decisão, Miller assim dissertou:

> *The ICJ followed the plain words of Section 22 by concluding that officials cannot be experts on mission. This is now settled law. The Court also stated that "only experts performing missions for the United Nations are covered by Section 22." This comment must be read together with its approval of the examples of experts which included those elected by treaty organs. The rest of the definition is a list of examples. Presumably, the list of examples can be extended,* ***at least as long as the persons can reasonably be seen to be performing missions for the UN and as long as they are not UN officials. In this way, the approach of the Court permits practice to determine who needs the protection of the Convention*** (2007, p. 27). (grifo nosso)

Portanto, podemos concluir que a classificação de militar como *UNMEM* exige a conformação da missão a ele designada com o escopo da Convenção sobre privilégios e imunidades (Brasil, 1950). Deverão ser assim definidos aqueles que exerçam uma função de especialista, entre as quais, mas não exclusivamente, *UNMO*, *MLO*, *MILAD* e *staff officer*[20].

> *Despite the lack of debate on how to define experts on missions at the drafting stage of the General Convention, article vi, section 22, provides some basic parameters. Firstly, its wording implies that experts on mission*

[20] Deen-Racsmány (2015-2016, p. 206) afirma que os staff officers não podem ser classificados como UNMEM, a despeito do posicionamento da CIJ.

> *cannot be officials of the Organization—'Experts (other than officials …)'. Secondly, the person in question must be 'performing missions' for the Organization. The Convention leaves open what type of missions are covered and which criteria have to be met to amount to a 'mission for the United Nations'* (Mayr, 2018, p. 133). (grifo original)

Outra não é a conclusão obtida do Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa:

> **1.3.1.** Categorias de participação militar brasileira em Op Paz:
>
> a) **tropa/navio**: quando os militares, com autorização do Congresso Nacional, integram um contingente armado, reunidos em módulo de emprego operacional; e
>
> b) **individual**: observadores militares, oficiais de estado-maior não vinculados a tropa brasileira e pessoal especializado (Brasil, 2013, p. 14).

Como exemplo, o Brasil fornece, atualmente, uma equipe de militares cuja responsabilidade é a de treinamento de outros profissionais em ambiente de Selva, denominada de *Jungle Warfare Mobile Training Team*, na MONUSCO (ONU, 2022c). De acordo com o *Standard Operating Procedure Member State-provided Military Mobile Training Teams* (ONU, 2022b, p. 3), os militares desdobrados pelo Estado-membro como integrantes de Equipes Móveis de Treinamento (*Mobile Training Teams – MTT*), classificados como *gratis personnel*, deverão ter o *status* de *experts on mission,* consoante o disposto no ST/AI/1999/6 (ONU, 1999[21]). Também deverá ser firmado, entre a Organização e o Estado-membro, um *Memorandum of Agreement* (ONU, 2022b, pp. 5-6), o qual estabelecerá os termos e condições para o fornecimento do pessoal.

Além da submissão à Carta da ONU, à Convenção sobre privilégios e imunidades (Brasil, 1950) e ao *SOFA/SOMA* firmado entre a ONU e o *host country*, tais militares se comprometem por meio de uma Declaração – *Undertaking and Declaration to be signed by the United Nations Military Experts on Mission*, cujo modelo consta do Anexo B ao *UNMEM Manual* (2010, pp. 36-38)[22]. Em essência, o

[21] Section 7 - Status
Gratis personnel, while performing functions for the Organization, shall have the status of experts on mission, as defined in article VI, sections 22 and 23, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations.

[22] O Apêndice II do ST/AI/1999/6 (ONU, 1999, p. 9) estabelece um modelo de Undertaking a ser assinado por expert on mission. Todavia, não se trata de documento específico para aqueles que

documento estabelece a submissão do profissional aos *standards* de conduta da ONU, bem como o ateste de que este tem conhecimento sobre a vedação da prática de atos classificados com exploração e abuso sexual.

Em resumo, não há um documento que conceitue *expert on mission*. A Carta da ONU (Brasil, 1945) sequer trata de tal definição. A Convenção sobre privilégios e imunidades (Brasil, 1950), por sua vez, apesar de desenhar a proteção a tal grupo de profissionais no art. 6º, Seções 22 e 23, apenas os referência como aqueles, além dos *officials*, que atuem para a ONU e que, para o exercício de suas funções, necessitem do amparo nela previsto. Poucos, também, são os pesquisadores que estudam o assunto.

Consequentemente, a definição do significado do termo, especialmente quando referido aos militares – *UNMEM* – demandou uma leitura coordenada de diversos documentos expedidos pela organização, entre eles: *model SOFA* (ONU, 1990); *Peacekeeping Handbook* (ONU, 2003c, pp. 58-59); *UNMEM Manual* (ONU, 2010, p. 5); *Mazilu Advisory Opinion (*ONU, CIJ, 1989); *Standard Operating Procedure Member State-provided Military Mobile Training Teams* (ONU, 2022b, p. 3); *Administrative instruction – Gratis personnel – ST/AI/1999/6* (ONU, 1999).

Para os efeitos propostos neste trabalho, portanto, conclui-se que devem ser assim considerados os militares desdobrados individualmente e não submetidos a *MOU*, aos quais seja necessária, para o fiel cumprimento da missão específica a eles designada, a proteção deferida pela Convenção sobre privilégios e imunidades (Brasil, 1950), desde que reconhecida a qualidade de *expert on mission* pela ONU (por meio do respectivo *SOFA/SOMA* ou outra designação formal da Organização), bem como que se submetam aos *standards* de conduta dos *peacekeepers*, especialmente os relacionados a exploração e abuso sexual.

Entendidas as premissas ora propostas, é possível notar que, a despeito de ambas as situações ora analisadas se referirem ao envio de militares para atuação em operações de paz, o tratamento jurídico a elas destinado, especialmente relacionado à *accountability* de atos classificados como *SEA* é diverso.

integrarão PKO, já que as funções de gratis personnel poderão ser exercidas em outras situações, nas quais são exigidas habilidades não disponíveis na ONU (ONU, 1999, p. 1).

Resumindo a distinção apontada, a Nota do Secretário-Geral sobre *accountability* criminal de oficiais da ONU e especialistas em missão (A/62/329) assim esclarece (ONU, 2007b, p. 14):

> *55. Military observers[23] are military officers assigned by the United Nations to perform missions or tasks for the United Nations. They are nominated by their Governments following a request by the Secretary-General and serve the United Nations in a personal capacity and not as representatives of their State.*
>
> *56. Military members of national contingents, on the other hand, are provided by a sending State as representatives of that State. There is no individual arrangement between members of a national contingent and the United Nations; rather their conditions are covered by a memorandum of understanding between the United Nations and the troop-contributing country. Unlike military observers, military members of national contingents are provided as part of a contingent and are not selected on an individual or personal basis.*

Consequentemente, o desenho institucional demanda um estudo específico de cada uma dessas hipóteses de desdobramento. Como estudar ambas ampliaria, em demasiado, o escopo da pesquisa, optou-se, neste trabalho, por abordar apenas o arranjo da *accountability* referente aos *UNMEM*.

Dois foram os motivos principais que levaram a tal escolha. O primeiro é que, atualmente, o Brasil não tem *MOU* em vigor, nem desdobra tropas em missões conduzidas sob a égide da ONU.

O segundo motivo é a lacuna acadêmica: além de haver poucos trabalhos que abordem a temática da *accountability* no contexto das operações de paz, quando se trata de militares em missões individuais, não há sequer um documento da ONU que condense as informações. A dificuldade de compreensão se inicia na conceituação do termo, perpassa a normatização das atribuições investigativas e culmina na grande dúvida acerca dos limites sobre a imunidade e a jurisdição para o processamento e julgamento das condutas ilícitas tipificadas como crimes.

[23] Apesar de utilizar o termo "observador militar", o próprio documento esclarece que as observações apontadas podem ser aplicáveis a qualquer UNMEM.

Em um cenário em que, cada vez mais, se busca a proteção dos direitos humanos individuais relacionados à violação da paz, a maior preocupação é a prevenção e a repressão de atos classificados como exploração e abuso sexual (*Sexual Exploitation and Abuse – SEA*).

1.2 A Política de Tolerância Zero e o conceito de Exploração e Abuso Sexual

Como delineado na Introdução deste trabalho, a relação entre violência sexual e conflitos armados não é fenômeno recente, tendo sido registrada, inclusive, na antiguidade clássica.

Os relatos acerca da exploração e abuso sexual cometidos por pessoal civil e militar desdobrado em missões de paz conduzidas pela ONU remontem ao início da década de 1990. Como relatam Westendorf e Searle (2017, p. 366), em 1993 foram apresentadas acusações de prática de exploração e abuso sexual contra *peacekeepers* na Missão das Nações Unidas no Cambodja (UNTAC). Na ocasião, o chefe da missão considerou o problema de menor importância, na medida em que "os homens serão sempre homens". Conforme as autoras, as recomendações foram pontuais e destinadas apenas a evitar o uso de uniforme e veículos oficiais próximo a zonas de prostituição, além de ter sido enviado um estoque de camisinhas para a área da missão. Em 1995, prosseguem, houve relatos de *SEA* na Bósnia e Herzegovina, com evidências da prática de tráfico internacional de mulheres e crianças. A situação apenas foi noticiada pela mídia em 1999 (2017, p. 367).

Kihara-Hunt (2017, p. 63) considera que a primeira onda de alegações de *SEA* envolveu, na década de 1990, as operações no Cambodja, antiga Iugoslávia e Somália, tendo sido reportados atos classificados como estupro, abuso sexual e tráfico de pessoas.

Sobre a resposta institucional acerca das alegações de exploração e abuso sexual, Neudofer disserta que:

> *Particularly the sexual crimes, including rape, forced and consensual prostitution, and human trafficking for the purposes of prostitution, were drawn into the spotlight, and the UN quickly addressed these. To name just a few measures, the UN wrote a new Code of Conduct in 1998 specifically regulating soldiers' sexual activity, passed United Nations Security Council*

> *(UNSC) Resolution 1325 on Women, Peace, and Security in 2000, passed its successor resolutions began to record and publish data on these incidents starting in 2003, appointed an advisor to the Secretary-General on sexual exploitation and abuse by UN peacekeeping personnel in 2004, and created a strategy to eliminate sexual exploitation and abuse in the future in 2005* (2015, p. 14).

A despeito de tais considerações, a mudança de paradigma da ONU é marcada pela publicação do Boletim do Secretário-Geral *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse* (ONU, 2003a) (Oswald, 2016, p. 146). O Boletim é reconhecido como marco teórico para a concepção da Política de Tolerância Zero contra Exploração e Abuso Sexual da Organização (Smith, 2017, p. 408; Oswald, 2016, p. 147[24]; Martuscelli, Rinaldi, 2017, p. 238; Westendorf, 2023, p. 1). Os principais papeis do documento são: conceituar exploração e abuso sexual; fixar a proibição expressa de cometimento de tais atos pelo pessoal desdobrado em operações de paz e; estabelecer consequências e responsabilidades.

> *The Bulletin defines the terms "sexual exploitation" and "sexual abuse"; and addresses matters such as: steps to protect the most vulnerable populations from sexual exploitation; reporting mechanisms; obligations of un staff to 'create and maintain an environment that prevents sexual exploitation and abuse; duties of Heads of Departments, Offices and Missions; situations where allegations of sexual exploitation and abuse may be referred to national authorities for criminal prosecution; and cooperation with non-un entities or individuals* (Oswald, 2016, p. 147).

O conceito de exploração e abuso sexuais estabelecido pelo Boletim de 2003 (ONU, 2003a) ainda está vigente nos dias atuais[25]:

---

[24] Muito embora o autor considere que o Boletim de 2003 não utilize expressamente o termo Política de Tolerância Zero, de forma que não seria possível informar, com precisão, em que momento o termo foi cunhado (2016, p. 159), reconhece a importância do documento para a evolução da agenda de combate à exploração e abuso sexual (2016, p. 146).

[25] O Glossário constante do site UN Conduct (ONU, 2024d), desenvolvido no ano de 2016 em colaboração por diversos escritórios, departamentos, agências, fundos e programas do sistema das Nações Unidas, embora mais atual, mantém a concepção inicial estabelecida pelo Boletim de 2003, acrescentando ao conceito exemplos de situações características de exploração e abuso sexual.

"Sexual abuse

Sexual abuse is the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions. All sexual activity with a child (under 18 years of age) is considered as sexual abuse.

> *Section 1*
>
> *Definitions*
>
> *For the purposes of the present bulletin, the term* ***"sexual exploitation"*** *means any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another. Similarly, the term* ***"sexual abuse"*** *means the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions* (ONU, 2003a). (grifo nosso)

O documento considera como **exploração sexual** qualquer abuso consumado ou tentativa de abusar da posição de vulnerabilidade, diferença de poder ou confiança para propósitos sexuais, incluindo, mas não limitado a, ganhos financeiros, sociais ou políticos a partir da exploração de outra pessoa. Nas palavras de Neudorfer:

> *What is particularly of note in this definition is that consent does not matter. By the mere nature of the power balance being so heavily tilted in favor of the peacekeeping personnel, because of the commodities mentioned above and the authority peacekeepers are given in the host country, all relations with locals or prostitutes from other countries are considered inherently unequal* (2015, p. 28).

Por sua vez, **abuso sexual** pode ser classificado como o ato ou ameaça de intrusão física de natureza sexual, seja forçosa ou em condições de desigualdade ou coerção. De maneira exemplificativa, o *Military Aide Memoire: United Nations Measures against Sexual Exploitation and Abuse* (ONU, 2017a, pp. 8-9) discorre:

> *What Constitutes Sexual Exploitation and Abuse*
>
> • *Acts of sexual exploitation and abuse include the following:*
>
> • *Physical violence of a sexual nature, abusive or nonconsensual sex (sexual assault, rape);*

Sexual exploitation
Sexual exploitation is any actual or attempted abuse of position of vulnerability, differential power or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another. This includes acts such as transactional sex, solicitation of transactional sex, and exploitative relationships."
Ademais, as situações descritas já foram previstas no documento de 2003 sob a forma de standards. (ONU, 2024c)

> *• Having sex or any sexual activity with children (anyone under the age of 18) will always be considered to be sexual abuse. Mistaken belief in the age of a child is not a valid defence/excuse;*
>
> *• Providing assistance or aid of any kind, including food, clothing or lodging, in exchange for sexual favors;*
>
> *• Buying sex from sex workers, even if prostitution/sex work is legal in the host country;*
>
> *• Threatening to withhold assistance or aid of any kind in exchange for sexual favours; and*
>
> *• Procuring transactional sex for others.*
>
> *The instances set out above are not intended to be an exhaustive list. Other types of sexually exploitive or sexually abusive behavior may be grounds for in administrative, disciplinary or judicial action.*

A distinção entre ambas as condutas não parece estar clara na doutrina, nem nos documentos e normas produzidas pela ONU, de maneira que, via de regra, a política instituída pela Organização trata de forma similar ambas as condutas.

Não obstante, é possível implicar a cada um dos conceitos características específicas. O abuso sexual é caracterizado por qualquer violência efetiva ou ameaça de violência sexual, por meio do qual o agressor utilize de força física ou da condição de poder diferenciado como ameaça, o que inclui qualquer atividade sexual não consensual.

Como menciona Westendorf: "*Secondly, the standards regulating sexual exploitation are more complex and have been subject to more criticism, contestation, and opposition than those related to sexual abuse, which is a criminal behaviour with near universal recognition*" (2023, p. 2). Na visão de Oswald, o grande diferencial entre ambas as definições é que a exploração, via de regra, não seria tipificada como crime e ensejaria a punição administrativa ou disciplinar pela prática de condutas relacionadas a atividade sexual com cunho exploratório:

> *Sexual exploitation, as defined by the un, is therefore focused on governing social behaviour of a non-criminal nature; and seeks to balance sex that might be consensual versus sex that is a product of exploitation because of the inequality that exists between peacekeepers and those they are meant to protect* (2016, p. 148).

Ao analisar a diferença entre "sexo para sobrevivência" e "sexo comercial", Neudorfer acrescenta que "*The line between the two can be very blurry, but the prostitution found around UN peacekeeping missions can often be classified as "survival sex," and it is to be considered exploitation and therefore also subject to the zero-tolerance policy*" (2015, p. 29). Portanto, na visão da autora, deve ser analisada com cuidado a prostituição nos países que recebem as operações, pois comumente pode ser, em verdade, fruto de exploração, inclusive por *peacekeepers*, conforme a já noticiada situação da Bósnia e Herzegovina (Westendorf e Searle, 2017, p. 367).

Por sua vez, o abuso sexual, exigiria o uso de força, ameaça ou coerção, sempre caracterizado como fato criminalmente típico. Incluiria, também, qualquer prática sexual com menores de 18 anos.

> *The act of "sexual abuse", at least insofar as where the abuse arises from the threat or use of force, or coercion, is recognised as a criminal offence in all criminal law jurisdictions. Added to the notion of sexual exploitation and abuse is the recognition that '[s]exual activity with children (persons under the age of 18) is prohibited regardless of the age of majority or age of consent locally. Mistaken belief in the age of a child is not a defence'*(Oswald, 2016, p. 148).

Ou seja, como regra, as condutas classificadas como abuso sexual estão tipificadas como crime nos ordenamentos jurídicos nacionais, ao passo que há uma margem de dúvida para a caracterização da exploração, a qual exige a análise do ordenamento jurídico de cada país.

Além da conceituação de *SEA*, o Boletim estabelece standards para esclarecer e reforçar as expectativas de conduta dos funcionários da ONU já estabelecidas tanto em normas jurídicas internacionais, como nos atos normativos internos da Organização (Westendorf, 2023, p. 3).

> *3.2 In order to further protect the most vulnerable populations, especially women and children, the following specific standards which reiterate existing general obligations under the United Nations Staff Regulations and Rules, are promulgated:*
>
> *(a) Sexual exploitation and sexual abuse constitute acts of serious misconduct and are therefore grounds for disciplinary measures, including summary dismissal;*

> *(b) Sexual activity with children (persons under the age of 18) is prohibited regardless of the age of majority or age of consent locally. Mistaken belief in the age of a child is not a defence;*
>
> *(c) Exchange of money, employment, goods or services for sex, including sexual favours or other forms of humiliating, degrading or exploitative behaviour, is prohibited. This includes any exchange of assistance that is due to beneficiaries of assistance;*
>
> *(d) Sexual relationships between United Nations staff and beneficiaries of assistance, since they are based on inherently unequal power dynamics, undermine the credibility and integrity of the work of the United Nations and are strongly discouraged;*
>
> *(e) Where a United Nations staff member develops concerns or suspicions regarding sexual exploitation or sexual abuse by a fellow worker, whether in the same agency or not and whether or not within the United Nations system, he or she must report such concerns via established reporting mechanisms;*
>
> *(f) United Nations staff are obliged to create and maintain an environment that prevents sexual exploitation and sexual abuse. Managers at all levels have a particular responsibility to support and develop systems that maintain this environment* (ONU, 2003a, p. 2).

Sob tal aspecto, Westendorf disserta que o documento estabelece duas espécies de comportamento. A primeira delas prevê proibição explícita de atividades sexuais ao pessoal desdobrado pela ONU e se relaciona a: i) qualquer atividade sexual com crianças (menores de 18 anos) e; ii) troca de sexo por dinheiro, emprego, vantagens ou serviços, ou qualquer forma de humilhação e comportamento explorador, inclusive a troca de atividade sexual por benefícios fornecidos pela operação. A segunda espécie de comportamento, embora não proibida, é fortemente desencorajada pela ONU e se refere ao relacionamento sexual consensual entre qualquer pessoa do *staff* da Organização com beneficiários de assistência (2023, p. 3). Para a autora, essa segunda espécie de comportamento enseja uma importante falha na *accountability*.

> *The discouraged relationships standard, and the blurred boundaries between the behaviours it applies to and those covered under the transactional sex standard, are at the heart of the challenges facing efforts to prevent and ensure accountability for sexual exploitation. It introduces ambiguity into the regulation of sexual exploitation, which undermines*

> *enforcement efforts and perceptions of the credibility of the UN's commitment to ending sexual misconduct and holding perpetrators accountable* (2023, p. 3).

Portanto, na visão da autora, o grande argumento a respeito da crítica à Política de Tolerância Zero tem origem justamente na zona de penumbra sobre a caracterização do relacionamento sexual entre *peacekeepers* e população local como consensual ou exploratório, na medida em que a diferença de poder já identificaria uma desigualdade apta a identificar o cunho ilícito do ato. Todavia, quando não proíbe, mas apenas desencoraja a interação sexual supostamente consensual, o Boletim deixa margem para a dificuldade probatória e persecutória, de maneira a dificultar ou impedir a *accountability* referente à exploração sexual:

> *Taken together, these challenges to the application of the discouraged-relationships standard show that the rule is nearly impossible to implement in practice, and its inclusion in the Bulletin has furthermore undermined efforts to ensure accountability for sexual abuse and transactional sex* (Westendorf, 2023, p. 8).

Embora tenha importância teórica e conceitual, a publicação do Secretário-Geral não surtiu o efeito desejado para a redução dos casos de *SEA*. Segundo Notar (2006, pp. 417-418), a partir de 2004 foram reportados diversos casos de exploração e abuso sexual praticados por *peacekeepers* na República Democrática do Congo. O escândalo, como relata a autora, foi objeto de extensa investigação pelo *OIOS* e resultou na elaboração do denominado *Zeid Report*.

> *In March 2005, the U.N. issued a comprehensive report recommending ways to prevent peacekeeper sexual exploitation and abuse.* ***In the introduction to the report, U.N. Secretary General Kofi Annan specifically mentions the peacekeeper abuse in the DRC and how the peacekeeper abuse there highlights the need for preventative measures to deter future misconduct there and elsewhere*** (Notar, 2006, p. 421). (grifo nosso)

De fato, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, reconheceu, na Carta introdutória ao *Zeid Report*, de 24 de março de 2005, que as alegações de casos de *SEA* na República Democrática do Congo, reportadas no ano de 2004, deixaram claro que as medidas até então adotadas pela Organização eram insuficientes para combater casos de exploração e abuso sexual no âmbito das Operações de Paz. Consequentemente, foi solicitado ao Príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, da

Jordânia, que atuasse como conselheiro e assistente para a elaboração de relatório que descrevesse a situação-problema e propusesse soluções (ONU, 2005a).

Na primeira parte do Relatório, o Príncipe Zeid salienta que a questão basilar referente ao contexto da exploração e abuso sexual nas operações de paz se refere à normalização, pelos *peacekeepers*, de situação que não é nada normal: a vulnerabilidade e o estado de miséria de uma população em processo de recondução à estabilidade e à paz. "*Peacekeeping is — and always will be — dangerous, demanding and exceptional, and no participant should assume peacekeeping to be "normal""* (ONU, 2005a, p. 7). Tal contexto propicia o que o relatório denomina de estupro disfarçado de prostituição, na medida em que as situações de exploração e abuso sexual envolvem, comumente, a troca de sexo por pequenas quantias em dinheiro, comida ou emprego. Grande parte das vítimas são jovens e, muitas vezes, menores de idade. Uma consequência relevante são os denominados *peacekeepers babies*, crianças filhas de civis e militares desdobrados em *PKO* abandonadas pelos pais, que sequer reconhecem a paternidade (ONU, 2005a, p. 8).

Como solução, o Príncipe Zeid descreve que o problema da *SEA* deve ser abordado sob os seguintes temas: i) regras da organização[26]; ii) investigações conduzidas pela organização; iii) *accountability* organizacional; iv) *accountability* individual (ONU, 2005a, pp. 4-6).

Para os efeitos desta seção, necessário compreender a origem da política de tolerância zero à exploração e ao abuso sexuais, bem como a importância do *Zeid Report*. É dizer, se o Boletim de 2003 (ONU, 2003a) deve ser reconhecido como o precursor da política, o *Zeid Report* estabeleceu estratégias para o seu desenvolvimento.

> *Three key matters identified by the report were that 'rules against sexual exploitation and abuse must be unified for all categories of peacekeeping personnel; the need to establish a professional investigative capacity to investigate allegations of sexual exploitation and abuse; and the requirement to develop a complaint mechanism for victims* (Oswald, 2016, pp. 148-149).

[26] A questão relacionada às regras, que se refere, essencialmente, à moldura jurídica aplicável à operação e aos tipos de pessoal desdobrado, bem como a accountability individual serão descritos no capítulo seguinte e se relacionam diretamente ao problema de pesquisa formulado neste trabalho.

> *In addition the report recommended a series of preventive measures to help eliminate sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions, which included extensive training and sensitizing of troops to issues of violence against women, an effective program of outreach to the local community, a data collection system to track the investigation and resolution of allegations of sexual exploitation and abuse, and the establishment of a few full-time positions at headquarters and in the field to coordinate action on sexual abuse and sexual exploitation issues in missions* (Ndulo, 2009, p. 150).

Pode-se afirmar, como consequência, que, além dos 4 eixos delineados expressamente pelo relatório, o *Zeid Report* apresenta ao menos dois tipos de medidas diversas: preventivas e repressivas. As medidas preventivas incluem, entre outras: i) treinamento prévio e concomitante ao desdobramento; ii) divulgação de programas que permitam as denúncias pela comunidade local; iii) aumento do número de mulheres desdobradas para as *PKO*; iv) previsão de instalações recreativas para as tropas e disponibilização de internet para facilitar o contato com as famílias.

Por sua vez, as medidas repressivas sugeridas ensejaram alterações normativas e estabelecimento de grupos de trabalho no âmbito da ONU, bem como a periodicidade e continuidade de relatórios sobre exploração e abuso sexual e o aperfeiçoamento da Política. Podemos elencar: i) o estabelecimento do Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a) e de Comitê Ad Hoc (ONU, 2006b), referente à *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*, os quais serão objeto de análise no capítulo seguinte e; ii) o modelo revisado de Memorando de Entendimento, no qual foram definidos procedimentos disciplinares e investigativos para as alegações de falhas de conduta cometidas por militares integrantes dos contingentes, especialmente para os casos de *SEA* (ONU, 2007g).

Além das estratégias de prevenção e repressão, o Relatório ainda estabeleceu a necessidade de uma *accountability* organizacional posterior à ocorrência da conduta classificada como *SEA* destinada à proteção e amparo das vítimas, as quais são classificadas no sítio eletrônico *UN Conduct* (ONU, 2024d) como *remedial actions*: "*It is morally incumbent on the Organization to provide some emergency and practical assistance to victims who make allegations against United Nations peacekeeping personnel*" (ONU, 2005a, pp. 20-21). Essa assistência à

vítima abrange desde cuidados médicos e psicológicos e segurança, até mecanismos restaurativos como assistência jurídica e *feedbacks* sobre o andamento de investigações e processos judiciais instaurados, culminando na facilitação de procedimentos de investigação de paternidade e no estabelecimento do denominado *Trust fund,* destinado a prover assistência material às vítimas (ONU, 2005a, pp. 21 e 25-26).

Com base sólida em ambos os documentos ("o Boletim" e o *Zeid Report*), a continuidade da política de Tolerância Zero foi estabelecida ao longo dos anos. Além das medidas mencionadas (*v.g.* criação do grupo de especialistas jurídicos e alteração do *MOU*), e da expedição de relatórios anuais pelo Secretário-Geral da ONU[27], podemos destacar alguns marcos de desenvolvimento de mecanismos de institucionalização da prevenção e combate à *SEA* com foco na proteção das vítimas.

As medidas de suporte às vítimas foram inicialmente concebidas pela *United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel*, de 21 de dezembro de 2007 – A/RES/62/214 - (ONU, 2007h). O documento visa assegurar a assistência e apoio apropriados a vítimas de *SEA*, incentivando o oferecimento de denúncias e estabelecendo um procedimento de maneira a não aumentar os traumas já sofridos. Além disso, insta os Estados-membros a facilitar, quando de sua jurisdição, os procedimentos de investigação de paternidade e eventual pensão alimentícia.

Após a divulgação do relatório do painel independente destinado à revisão de alegações e abusos sexuais contra peacekeepers no âmbito da República Centro Africana (ONU, 2015e), como relata Oswald (2016, p. 151), diversas medidas foram adotadas pela Organização no ano de 2016, entre as quais: i) o estabelecimento do *Trust fund* para prover serviços especializados para as vítimas, conforme relatado na Resolução A/70/729 – *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse* (ONU, 2016b, p. 21); ii) a Resolução S/RES/2272, de 11 de março de 2016, do Conselho de Segurança, a qual fixou a possibilidade de repatriação de toda

[27] Os relatórios intitulados Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse são publicados anualmente pelo Secretário-Geral da ONU desde 2004. O mais recente deles é o A/78/774, de 14 de fevereiro de 2024 (ONU, 2024b). Estão disponíveis em: https://conduct.unmissions.org/reports-secretary-general-special-measures-protection-sexual-exploitation-and-sexual-abuse. Acesso em: 17 jun. 2024.

a unidade militar ou policial de um contingente quando houver evidências de prática sistemática de *SEA*, bem como determinou, entre outras medidas, a necessidade de submissão do pessoal desdobrado a treinamento prévio sobre a proibição de *SEA* e a vedação de novos desdobramentos a militares acusados de *SEA* (ONU, 2016c); iii) o estabelecimento da *six-component strategy* para combater *SEA*, a qual, além de fortalecer medidas preventivas, advoga uma resposta centrada na vítima e o robustecimento de mecanismos de *accountability* (A/71/97, ONU, 2016d); e, iv) a resolução da Assembleia-Geral 70/286, denominada de *Cross-cutting issues*, a qual, além de expressar suporte à política de tolerância-zero, enfatiza a importância de prover pronto suporte às vítimas, conforme suas necessidades individuais (ONU, 2016e).

O ano de 2017 também é marcado por importantes avanços, com a revisão das *Special measures for protection from SEA – a new approach* (A/71/818), em que a *six-component strategy* é substituída pela *four-part strategy*, assim composta: i) mecanismos para ampliar a voz das vítimas e colocar seus direitos e dignidade acima de qualquer esforço; ii) ações para acabar com a impunidade daqueles considerados culpados da prática de *SEA*, a partir de maior transparência nos procedimentos de investigação e processos administrativos e judiciais; iii) construção de uma rede *multi-stakeholders* para apoiar os esforços da ONU em prevenir e responder a *SEA* e; iv) reorientação da comunicação estratégica para aumentar a divulgação do problema de *SEA* e das estratégias da ONU para a proteção das vítimas e *accountability*[28] (ONU, 2017d, p. 6).

Por meio da nova estratégia, o Secretário-Geral da ONU também instituiu a função de *Victims' Rights Advocate*, a qual lidera escritório da ONU com a atribuição primária de assegurar proteção e assistência às vítimas de *SEA*. Desde março de 2024, a função é ocupada pela brasileira Najla Nacif Palma (ONU, 2024g).

Atualmente, o *site Conduct in UN field missions* estabelece a abordagem acerca da prática de falhas de conduta classificadas como exploração e abuso sexual

[28] Conforme resumido em notícia divulgada no site United Nations Preventing Sexual Exploitation and Abuse: "The elements of the strategy are to: (a) prioritize the rights and dignity of victims; (b) end impunity through strengthened reporting and investigations, including clarifying limitations on the United Nations to achieve criminal accountability; (c) engage with civil society and external partners; and (d) improve strategic communication for education and transparency". Disponível em: https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/fact-sheet-on-initiatives-to-prevent-and-respond-to-sexual-exploitation-and-abuse. Acesso em: 17 jun. 2024.

por meio da denominada *three-pronged strategy*: *prevention*, *enforcement* e *remedial actions* (ONU, 2024d).

> *The United Nations has a three-pronged strategy to address misconduct: prevention of misconduct, enforcement of UN standards of conduct, and remedial action. Read more about the activities undertaken in each of these areas, and how the UN is taking steps to ensure protection from sexual exploitation and abuse by its personnel in field missions* (ONU).

A prevenção é concebida pela Organização como principal elemento da estratégia. Configura-se essencialmente em: treinamentos anteriores e durante o desdobramento do pessoal vinculado à ONU, civil ou militar, pertinente aos *standards* de conduta e à política de tolerância zero a *SEA*; veto a indivíduos com histórico de prática de falhas de conduta a serviço da Organização; a depender do risco da missão, pode incluir restrição a movimentação, *curfews*, uso de uniformes fora das instalações oficiais e em atividades não relacionadas à missão, políticas de não-confraternização, aumento de patrulhas em áreas com alto risco de prática de falhas de conduta etc (ONU, 2024d). Além de tais atividades listadas no *site* oficial da ONU, deve-se destacar, conforme estabelecido no *Zeid Report* (ONU, 2005a, pp. 10 e 23), a previsão de atividades de lazer pelo pessoal desdobrado e o cumprimento dos prazos para arejamento durante a missão.

As *remedial actions* são ações destinadas a proteção e assistência às vítimas de *SEA*. Exemplificativamente, o *site* lista as seguintes medidas assistenciais: cuidados médicos; apoio psicológico; assistência jurídica; necessidades materiais como comida, roupas e um abrigo seguro (ONU, 2024d). As *remedial actions* também se relacionam ao suporte em relação a processos de alegação de paternidade, competindo aos Estados-membros facilitar o processo judicial nacional de reconhecimento de filiação e fixação de obrigação de pensão alimentícia que envolvam os militares nacionais, e à ONU facilitar o procedimento para acesso a material genético (para testes de DNA) e a troca de documentos para assegurar o efetivo reconhecimento da paternidade (ONU, 2024d).

A última medida relacionada às *remedial actions* se refere ao *Trust fund*, instituído em 2016 pelo Secretário-Geral e destinado a obter recursos financeiros para promover a assistência às vítimas de *SEA* (ONU, 2024d).

Por fim, o *enforcement*, vinculado à concepção sancionatória da *accountability* (Schedler, 1999, p. 14), compreende atividades adotadas em resposta a uma denúncia de possível falha de conduta. Traduz-se na ideia de que, uma vez recebida a reclamação, a ONU deve adotar, dentro dos limites da Organização, todas as medidas necessárias para a investigação, processamento e, havendo elementos suficientes de prova, efetivo sancionamento da pessoa acusada da prática de ato classificado como exploração ou abuso sexual, seja nas esferas administrativas e disciplinares, seja na criminal.[29]

Como é possível observar, a análise conceitual e evolutiva ora proposta orienta à conclusão de que a resposta institucional referente à *accountability* de pessoal desdobrado em missões de paz conduzidas sob a égide da ONU é precedida e correlacionada à política de tolerância zero à exploração e ao abuso sexual no âmbito das *PKO*, senão porque a *accountability* é concepção abrangente que abarca, além do *enforcement*, a transparência e a prevenção, pelos motivos de que não é possível desenhar um modelo procedimental, processual e sancionatório sem estabelecer aspectos conceituais e fixar uma política estável que permita não só a prevenção geral e especial por meio do medo de sanção, mas pela alteração da concepção masculina e patriarcal, no sentido de se compreender a mulher e a população hipossuficiente em geral como sujeitos de direitos.

> *Until policy-makers understand that SEA must be dealt with in a manner that recognizes the intersection of multiple risk factors, underpinned by forms of masculinity that produce and encourage such behaviours, the international community will remain unable to prevent the continued sexual exploitation and abuse of vulnerable populations by those sent to protect them. This presents a particular challenge to international policy-makers, given the structural and bureaucratic pressures that have contributed to the narrowing of approach on SEA to focus on individual compliance rather than the more complex set of factors involved, and have delinked SEA from other relevant frameworks globally (Westendorf, Searle; 2017, pp. 386-387).*

[29] A concepção de enforcement estabelecida pela ONU prevê, de forma diferente de Schedler (1999, p. 14), a accountability como fase do enforcement. A despeito da ausência de parametrização conceitual, a ideia permanece a mesma: resposta efetiva a alegação de falha de conduta, especialmente quando relacionada a SEA (ONU, 2024d).

Devido ao recorte temático estabelecido, todavia, este trabalho se aterá ao aspecto da *accountability* orientado ao *enforcement*, que será objeto de análise do Capítulo seguinte, a partir de uma abordagem multidisciplinar e sistêmica, orientada pelo direito operacional.

CAPÍTULO 2.
A *ACCOUNTABILITY* INDIVIDUAL DE *UNMEM* E A INSEGURANÇA JURÍDICA GERADA PELO ATUAL DESENHO INSTITUCIONAL

A política de Tolerância Zero contra Exploração e Abuso Sexual instituída pela ONU veio acompanhada da necessária resposta pertinente à respectiva *accountability*. A construção do ciclo da política de *accountability* iniciou-se com a apresentação do *Zeid Report* (ONU, 2005a), o qual seguiu-se dos trabalhos de um Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a), de um Comitê *Ad Hoc* (ONU, 2006b) e de um grupo de trabalho instituído no âmbito do 6º Comitê da Assembleia-Geral (ONU, 2007d). Outrossim, foi definida agenda anual da Assembleia-Geral sobre a pauta "*Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission"* (ONU, 2006b).

A Organização, quer seja por meio do Secretariado ou da própria Assembleia-Geral, concluiu pela existência de um *jurisdictional gap* referente à *accountability* criminal do pessoal desdobrado em suas operações. Contudo, a despeito da *agenda-setting*, da identificação de alternativas e até da implementação de soluções parciais, passados quase vinte anos, a política não parece ter concluído o seu primeiro ciclo, carecendo de fator decisional no que toca à seleção das opções apresentadas, por falta de consenso acerca da melhor alternativa (Souza, 2006, p. 29).

Consequentemente, inviável se estudar a política por meio da técnica de heurística das fases (ciclo de política pública). Todavia, plenamente possível a sua compreensão por meio da adaptação do *framework* denominado de Quadro de Problemas, desenhado por Ruiz e Bucci (2019). Isso porque a responsabilização de agentes da organização pela prática de atos tipificados como exploração e abuso sexual, especialmente dos *UNMEM*, exige a compreensão: i) do diagnóstico da situação-problema e do processo decisório; ii) da arena institucional; iii) dos protagonistas, antagonistas e decisores envolvidos (Estados-membros, *host state* e a própria ONU, além de atores externos); iv) do contexto normativo; e, v) das propostas de solução apresentadas.

Em decorrência, este Capítulo visa, em um primeiro momento, realizar um estudo analítico-descritivo da política "*Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*", instituída pela Assembleia-Geral da ONU, desde a apresentação do *Zeid Report* (ONU, 2005a) até o ano de 2023, por meio da apreciação dos relatórios e resoluções apresentados pelos grupos e comitês instituídos sobre a temática, além das resoluções da própria Assembleia-Geral e do Secretariado da ONU, a fim de compreender a situação-problema, o diagnóstico situacional e o processo decisório.

Em um segundo momento, estudar-se-á os aspectos pertinentes ao contexto normativo vigente, elucidando-se, também por meio do estudo da situação-problema, em que medida a moldura jurídico-institucional atual acarreta insegurança jurídica e impunidade em relação aos atos classificados como exploração e abuso sexual imputados a *UNMEM*.

Apenas por meio da compreensão do problema será possível a propositura de uma ferramenta – como a tecnologia jurídica orientada pelo direito operacional.

2.1 A evolução da agenda *"Criminal Accountability of United Nations Officials and Experts on Mission"* e seu impacto no arranjo institucional da jurisdição criminal para processamento e julgamento de UNMEM

Conforme delineado no Capítulo 1, o *Zeid Report* (ONU, 2005a) foi produzido em 2005 pelo Príncipe Zeid, da Jordânia, por solicitação do Secretário-Geral da ONU, diante de revelações de práticas reiteradas de atos classificados como *SEA*, ocorridas no ano de 2004 em *PKO*, especialmente no âmbito da República Democrática do Congo.

No documento, além de análise compreensiva sobre o problema institucional da *SEA*, o relator se preocupou em identificar falhas no sistema de *accountability* de todo o pessoal desdobrado em *PKO* – civil e militar – apontando propostas de soluções.

Especificamente sobre a jurisdição para processamento e julgamento de *UNMEM*, o relatório se ocupou de descrever, em um primeiro momento, a dificuldade

em identificar as regras aplicáveis a cada tipo de pessoal desdobrado. Considerou que existem, ao menos, cinco categorias de desdobramento, entre civis e militares, para missões conduzidas sob a égide da ONU. Cada uma delas é regida por regras distintas (ONU, 2005a, p. 4).

Sobre os *UNMEM*, estabeleceu que a estes é aplicável a Convenção sobre privilégios e imunidades, bem como as *Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials Other Than Secretariat Officials and Experts on Mission* (ONU, 2002). Especificamente quanto aos observadores militares, espécie de *UNMEM*, reconheceu que devem ser consideradas as *Directives for Disciplinary matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers* (ONU, 2003b). Como contraponto, considerou que aos militares desdobrados como integrantes da tropa são aplicáveis os privilégios e imunidades previstos no *SOFA*, o qual considera que o *TCC* tem a jurisdição criminal e disciplinar sobre eles (ONU, 2005a, pp. 10-11).

Um segundo ponto digno de atenção diz respeito à Seção V do Relatório, destinada à *accountability* individual, seja disciplinar, criminal ou financeira[1]. Sob esse aspecto, considerou haver dois problemas principais a serem resolvidos, o primeiro em relação aos integrantes do contingente nacional (tropa) e o segundo referente ao *staff* e aos especialistas em missão:

> *(a) In respect of military members of national contingents, troop-contributing countries are often reluctant to admit publicly to acts of wrong doing and consequently lack the will to court-martial alleged offenders;*
>
> *(b) In respect of staff and experts on mission,* ***the lack of a legal system in some peacekeeping areas that meets minimum international human rights standards makes it difficult for the Secretary-General to waive the immunity of staff accused of serious crimes in the mission area*** (ONU, 2005a, p. 24). (grifo nosso)

Explicitado o problema, as recomendações foram divididas em 3 vertentes: disciplinar, criminal e financeira. Na seara criminal, o relator considerou a necessária distinção entre o tratamento a ser aplicado aos membros dos contingentes nacionais e aos *UNMEM*.

[1] Não se exclui a importância da Seção III (ONU, 2005a, p. 14), referente à investigação. Não obstante, tratá-la neste trabalho seria extrapolar o objeto da pesquisa, que se ateve à accountability sob a perspectiva da jurisdição.

Sobre o primeiro tipo de desdobramento, afirmou que, conforme o modelo *SOFA* (ONU, 1990), os integrantes da tropa são submetidos à autoridade criminal do *TCC*, o qual deve se comprometer em exercer a sua jurisdição em relação a crimes cometidos na área da missão. Recomendou-se, na oportunidade, a alteração do modelo *MOU*, para que tal compromisso seja firmado, de forma específica e expressa, entre o *TCC* e a ONU. Além disso, sugeriu que o modelo *MOU* deva conter previsão de que o *TCC* deve manter a ONU informada sobre o andamento das medidas adotadas. Todavia, o relator salienta:

> *It must be emphasized that the provisions outlined above do not obligate a troop-contributing country to prosecute.* ***A decision whether or not to prosecute is an act of sovereignty.*** *However, these provisions will require a troop-contributing country to submit the case to the appropriate authorities, who must decide whether or not to prosecute in the same way as they would for an offence of a similar grave nature under their laws in their own jurisdiction. The suggested provisions would also obligate the troop-contributing country to report the outcome of the case in its jurisdiction* (ONU, 2005a, p. 27).

Portanto, a soberania e o devido processo legal devem ser respeitados.

As alterações propostas pelo Príncipe Zeid foram objeto da reformulação do modelo *MOU* em 2007, conforme o *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2007 resumed session* – A/61/19 (Part III), de 12 de junho de 2007 (ONU, 2007g). Foram, também, incluídas no Anexo F do mencionado modelo os conceitos de *misconduct*, *serious misconduct*, *sexual abuse* e *sexual exploitation*, deixando claro que qualquer ato caracterizado como *SEA* deve ser classificado como *serious misconduct* (falha de conduta grave).

Ao tratar sobre as recomendações destinadas à *accountability* de *UNMEM*, o Relatório estabelece que, nas situações em que a conduta criminalmente típica for praticada em situação que não possa ser associada aos deveres oficiais, o Secretário-Geral deve informar às autoridades locais, para que a persecução criminal tenha prosseguimento. Da mesma forma deverá ocorrer quando a imunidade for suspensa (ONU, 2005a, pp. 28-29).

O Príncipe Zeid apresentou preocupação em relação às operações conduzidas em locais com sistema judiciário disfuncional, situações nas quais considerou a

possibilidade de outro Estado assumir a jurisdição criminal para que haja a efetiva *accountability* (ONU, 2005a, p. 29).

Como alternativas, sugeriu-se: a) o desenvolvimento de uma convenção internacional sobre a jurisdição dos Estados-membros da ONU para o julgamento de crimes cometidos por seu pessoal, a qual teria como ponto fraco ser de observância obrigatória apenas para os países signatários ou; b) o estabelecimento de um acordo com o *host state*, durante as negociações do *SOFA*, para que a persecução penal, a ser exercida pelo país anfitrião, observe, com o auxílio da ONU, os *standards* de DIDH (para a qual, também, apresentou-se ressalvas) (ONU, 2005a, pp. 29-30).

O relator considerou o problema de **extrema complexidade jurídica**. Dessa forma, asseverou que a melhor solução poderia ser obtida após o estudo aprofundado por um grupo de especialistas (ONU, 2005a, p. 31).

As recomendações foram endossadas pelo *Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group*, o qual, no relatório apresentado à Assembleia-Geral para a 59ª Sessão (A/59/19/Rev.1), sugeriu a criação de grupo de especialistas jurídicos, o qual deveria assessorar a melhor forma de assegurar a *accountability* de *staff* e especialistas em missão (ONU, 2005b, p. 37).

O grupo foi efetivamente instituído pela Assembleia-Geral da ONU por meio da Resolução A/RES/59/300, de 22 de junho de 2005 (ONU, 2005c). Integrado por pessoas com formação jurídica[2], o Grupo de Especialistas (*Group of Legal Experts - GLE*) se reuniu, entre outubro e dezembro de 2005, com o intuito de propor recomendações acerca da *accountability* criminal de *UN staff* e *experts on mission*, a fim de evitar que o desconhecimento, ou a falta de clareza, sobre a jurisdição para processamento e julgamento de tais indivíduos, bem como pertinente a atribuições investigativas, ensejasse a falta de aplicação das penalidades decorrentes ou, sob outro aspecto, desse ensejo à violação de direitos humanos dos acusados.

Fruto das reuniões e discussões, foi elaborado Relatório (ONU, 2006a), o qual foi publicado em 16 de agosto de 2006.

[2] O Grupo foi integrado por: Sinha Basnayake (Secretário – Sri Lanka); Enver Daniels (África do Sul); Veronika Milinchuk (Russia); Jean-Pierre Picca (França); Suesan Sellick (Australia) e; Lionel Yee (Singapura) (ONU, 2006a).

De antemão, o documento deixa clara a compreensão do Grupo de que, **primordialmente, a jurisdição deverá ser exercida pelo país anfitrião**, local onde o delito supostamente foi praticado e que suportará, majoritariamente, os impactos das consequências da conduta criminosa. Salienta, ainda, que a ONU não pode presumir que o *host state* não tem um Poder Judiciário funcional apenas pelo fato da operação ser conduzida em uma área que acabou de passar por um conflito (ONU, 2006a, p. 2).

Dessa forma, além de consolidar uma prevenção geral e especial sobre o sistema jurídico local, o julgamento conduzido por órgãos jurisdicionais do *host country* teria o condão de dar à respectiva população um melhor senso de justiça (ONU, 2006a, pp. 10-11).

Não obstante tal afirmação, os especialistas reconhecem a possibilidade do Poder Judiciário local ser disfuncional[3]: "*In the absence of a functioning legal system in the host State, holding a person accountable for alleged criminal conduct may be affected by a number of factors*" (ONU, 2006a, p. 8). Sob tal aspecto, duas questões foram levadas em consideração: a ausência de *accountability* e a proteção dos direitos do acusado.

Em decorrência, o Relatório passou a recomendar hipóteses de julgamento de integrantes do *staff* da ONU e especialistas em missão pelo país anfitrião, desde que amparado pelo auxílio da ONU, ou por outros Estados-membros da Organização. Para tanto, o Grupo considerou 3 hipóteses principais: i) a realização de arranjos *ad hoc*; ii) a previsão de mandatos executivos, vinculados ao próprio Mandato da *PKO*; e, iii) a constituição de tribunais híbridos (ONU, 2006a, pp. 11-12).

Sobre primeira situação (arranjos *ad hoc*), o Grupo sugeriu a realização de arranjos específicos pela ONU, a fim de assegurar a proteção dos interesses do acusado. Asseverou, ainda, que, apesar da preocupação do *Zeid Report*, referente a uma suposta violação ao princípio da isonomia entre a população local e os integrantes da ONU submetidos a julgamento pelo Poder Judiciário do *host state*, já que a estes seriam assegurados direitos não deferidos àqueles, consideram que

[3] Tal possibilidade foi suscitada no Zeid Report: "What was not anticipated at the time the General Convention was drafted was that the United Nations would, on occasion, be operating in areas where there was no functioning legal system or where the legal system was so devastated by conflict that it no longer satisfied minimum international human rights standards." (ONU, 2005a, p. 29)

alguma forma de *accountability* é melhor do que nenhuma para as vítimas[4] (ONU, 2006a, p. 11).

A segunda hipótese sugerida pelo Grupo é a previsão, no próprio mandato da *PKO*, de atribuição executiva para a ONU, a fim de que esta exerça atividades típicas governamentais no país anfitrião (ou seja, características dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário).

> *This enables the United Nations, as the administering authority, to create a legal system that complies with rule-of-law requirements. In these situations, the host State will be the State asserting jurisdiction over serious crimes committed by peacekeeping personnel. In addition, as the United Nations has established a system with respect for human rights as one component, the Secretary-General should have less difficulty waiving any applicable immunity for this purpose* (ONU, 2006a, p. 11).

A despeito de tal posicionamento, o Relatório considera ser improvável que o *host country* aceite conceder à ONU o papel de gestão dos Poderes do Estado, pelo que sequer citam tal hipótese entre as recomendações (ONU, 2006a, p. 14).

A terceira situação posta pelos especialistas é a possibilidade de constituição de tribunais híbridos (*hybrid tribunals*), os quais poderiam ser constituídos tanto por mandato executivo, como por acordo celebrado com o *host state*: *"These tribunals are usually part of the domestic legal system (that is, they are national courts) with investigatory, prosecutorial, judicial and custodial components. There can be international elements in one or more of these components"* (ONU, 2006a, p. 12). O relatório considera que, apesar de em situações anteriores tais tribunais terem sido instituídos com o intuito de julgar crimes internacionais (a exemplo da Corte Especial de Serra Leoa e do Painel Especial para crimes graves estabelecidos no Timor Leste), nada impede que exerçam o papel judicante para crimes comuns. Ademais, poderão julgar tanto integrantes da *PKO*, como a população local.

Concluindo a análise sobre o exercício da jurisdição local apoiado pela ONU, os especialistas destacaram a necessidade de desenvolvimento da capacidade institucional do país para que reestabeleça um sistema jurídico operacional, o que deverá ser um dos objetos do mandato da *PKO*. Além disso, consideraram que a

[4] "Members of military contingents are already subject to a separate system of justice and some accountability may often be better than none for the victims." (ONU, 2006a, p.11)

solução deve ser casuística, ou seja, deve observar as peculiaridades de cada operação de paz (*"No 'one size fits all' approach"*). Sugeriram, também, a necessária coordenação entre os diversos departamentos da organização, a fim de decidir a melhor abordagem para cada situação e desenvolver políticas e programas para desenvolver as capacidades locais (ONU, 2006a, pp. 13-14).

Por fim, necessário salientar o posicionamento do Grupo sobre a possibilidade de cooperação entre o *host country* e outros países. Os especialistas consideraram que o conceito de jurisdição não é indivisível, de forma que as atividades inerentes ao processo, desde a investigação ao julgamento, podem ser repartidas entre mais de um país:

> *Two or more States can be involved in exercising different but mutually supportive aspects of criminal jurisdiction consistent with the underlying principle that the greater the capacity of a host State to exercise criminal jurisdiction, the smaller the part which needs to be played by other States* (ONU, 2006a, p. 13).

Tal hipótese se conecta ao segundo grupo de recomendações, pertinentes ao exercício da jurisdição por outros países que não o *host state* (ONU, 2006a, pp. 15-19). Sob tal aspecto, inicialmente o Relatório descreve cinco princípios, estabelecidos pelo direito internacional, referentes à legitimidade do exercício da jurisdição por um Estado: a) da nacionalidade ativa (jurisdição do país de nacionalidade do acusado); b) da nacionalidade passiva (jurisdição do país de nacionalidade da vítima); c) da defesa (jurisdição do país do bem jurídico colocado em perigo, especialmente relacionado a impactos da conduta em interesses desse Estado); d) da justiça penal universal (sujeição do agente à jurisdição do país onde for encontrado, independente da sua nacionalidade, da nacionalidade da vítima, do bem jurídico lesado ou do local do crime); e, e) da territorialidade objetiva (país que sofreu, ou deveria sofrer, os efeitos do delito) (ONU, 2006a, p. 15; Cunha, 2015, p. 117).

Após descrever os respectivos conceitos, o Grupo esclarece que o princípio da nacionalidade ativa é adotado em diversos tratados internacionais, entre os quais a

Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos[5].

> *The Group is of the view that all States should establish jurisdiction over serious crimes against the person, in particular those involving sexual exploitation and abuse, committed by their nationals in peacekeeping operations. Action by the State of nationality, where the host State is unable to act, will reduce the risk of impunity* (ONU, 2006a, p. 15).

Para o exercício da jurisdição pelo país de nacionalidade do acusado, o Relatório reconheceu a dispensabilidade de tratado internacional que regulamente o tema (ONU, 2006a, p. 15).

Especificamente sobre os delitos imputados a apátridas, a despeito de mencionar a possibilidade remota de atuarem em operações de paz, os especialistas consideraram que deva ser adotada a jurisdição do país de residência habitual do acusado. Para tanto, recomendaram a previsão em tratado (ONU, 2006a, p. 16).

No que toca aos princípios da territorialidade objetiva, da nacionalidade passiva e da defesa (protetivo), consideraram de menor importância para a definição da jurisdição que ora se propõe. O primeiro por reconhecer ser improvável que os delitos cometidos individualmente por *peacekeepers* no âmbito da missão tenham repercussão no país de origem do acusado. O segundo por considerar que as vítimas, via de regra, são de nacionalidade do *host country*[6]. O terceiro por admitir que os delitos ora analisados dificilmente afetem interesses-chave nacionais (ONU, 2006a, p. 16).

Sobre o princípio da jurisdição universal, após apontar argumentos favoráveis e contrários, o Grupo apresentou a opinião de que um tratado poderia fixar as regras sobre a extradição de acusados da prática de crimes no âmbito das operações de paz ou para o processamento e julgamento desses atores individuais (ONU, 2006a, p. 17). Sobre tal aspecto, Deen-Racsamány (2015-2016, p. 197) esclarece:

> *This draft, presented in 2006, explicitly recognized the right (and obligation) of States to establish jurisdiction under various titles over*

[5] Internalizada pelo Decreto nº 3.167, de 14 de setembro de 1999.

[6] Na hipótese da vítima não ter a nacionalidade do país anfitrião, os especialistas recomendam o exercício da jurisdição do país de origem desta, mas reconhecem não ser pacífico que isso seja possível sem a edição de um tratado (ONU, 2006a, p. 16).

> *crimes covered by the convention.* ***It contained an aut dedere aut judicare obligation****, and specified the obligations of States parties pertaining to, inter alia, investigations, taking offenders into custody, extradition, cooperation, and transfer of proceedings*. (grifo nosso)

A obrigação *aut dedere aut judicare*, formulada inicialmente por Hugo Grotius significa que os Estados têm responsabilidade ou de julgar, ou de extraditar aqueles acusados de prática de crime[7] (Grotius *apud* Plachta, 2001, p. 72).

Por fim, os especialistas apresentaram as seguintes recomendações:

> *59. The Group recommends that, in addition to the host State, criminal jurisdiction should be established:*
>
> *(a) By the State of nationality of the alleged offender;*
>
> *(b) By the State where the offender is found, if it does not extradite him or her.*
>
> *60. The Group also recommends that jurisdiction may be established:*
>
> *(a) By the State of habitual residence of a stateless offender;*
>
> *(b) By the State of nationality of the victim.*
>
> *61. The Group recommends that,* ***as a minimum, States should establish jurisdiction over serious crimes against the person, including sexual crimes, as they are known and defined in their existing domestic criminal laws, committed by peacekeeping personnel who are their nationals in the host State****, provided that the conduct also constitutes a crime under the laws of the host State. This should be regarded as no more than the bare minimum that is expected of States.* ***States are not precluded from establishing wider jurisdiction as long as this is permitted by international law*** (ONU, 2006a, p. 17). (grifo nosso)

Sobre estas, duas observações se fazem importantes: i) a jurisdição do país de origem do militar deverá ser exercida, segundo o documento, quando o fato for considerado típico pelo ordenamento jurídico local (*host state*) e nacional; e, ii) é

[7] The state in which he who has been found guilty dwells ought to do one of two things. When appealed to, it should either punish the guilty person as he deserves, or it should entrust him to the discretion of the party making the appeal. This latter course is rendition, a procedure more frequently mentioned in historical narratives (...) All these examples nevertheless must be interpreted in the sense that a people or king is not absolutely bound to surrender a culprit, but, as we have said, either to surrender or to punish him (Grotius apud Plachta, 2001, p. 72).

possível a ampliação do exercício da jurisdição, desde que haja previsão pelo direito internacional.

Para o exercício de jurisdição por outros Estados, que não o *host state* e o país da nacionalidade do acusado, o Relatório recomenda a adoção de uma Convenção Internacional, cuja primeira proposta seguiu anexa ao documento. O tratado, embora estabeleça uma maior segurança jurídica, teria por desvantagens a demora para a elaboração (necessidade de consenso entre as partes) e assinatura, bem como a vinculação apenas aos Estados signatários (ONU, 2006a, p. 18).

Sobre o assunto, os especialistas ventilaram a possibilidade de edição de Resolução do Conselho de Segurança, com fundamento no Capítulo VII da Carta de São Francisco (ONU, 1945), mas consideraram controversa tal possibilidade por não ser possível atrelar o assunto (jurisdição) à existência de uma ameaça à paz, ou a ato de agressão, os quais são requisitos para a edição de resoluções vinculantes pelo CSNU (ONU, 2006a, p. 19).

Ao encerrar a análise sobre o exercício da jurisdição criminal para processamento e julgamento de *UN staff* e *experts on mission*, o grupo de especialistas discorreu sobre a possibilidade de submissão da conduta a julgamento por uma Corte Internacional, seja o TPI ou uma nova instituição jurisdicional, vinculada ou não à ONU. Não obstante, foram apontadas diversas dificuldades: i) custos para a instalação das Cortes; ii) percepção de standards distintos para o julgamento de peacekeepers; e, iii) possibilidade de algum dos Estados envolvidos não ser signatário do Estatuto de Roma (ONU, 2006a, pp. 19-20). Sobre o TPI, consideraram, também, não ser possível o enquadramento de condutas individuais isoladas aos crimes tipificados no Estatuto de Roma.

O principal produto do Grupo de Especialistas foi a proposta de convenção sobre a *accountability* criminal de oficiais da ONU e especialistas em missão, constante do Anexo III do Relatório (ONU, 2006a, pp. 29-40). A proposta tem inspiração em outras Convenções que estabelecem múltipla jurisdição para o processamento e julgamento de indivíduos acusados do cometimento de crimes, especialmente a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (Brasil, 2019) e busca ampliar o exercício da jurisdição não só pelo *host country* e pelo país da nacionalidade do acusado, como para o país da nacionalidade

da vítima e da residência habitual do apátrida (quando este for o suposto autor da conduta criminosa), bem como se o acusado estiver no território de país signatário da Convenção e não se tratar de hipótese de extradição.

Sobre a Convenção, importantes as considerações de O'Brien (2010, p. 154):

> *What is clear is that responsibility for exercising criminal jurisdiction over peacekeeping personnel, for ensuring criminal accountability, lies with states. The Draft Convention has been given particular attention in this chapter. It seeks to fill jurisdictional gaps that have long existed over mission personnel. The Draft Convention aims to bind states to exercise criminal jurisdiction over all peacekeeping personnel (in the case of the host state) or at least over their own national peacekeeping personnel who are officials or experts on mission*.

A autora reconhece, todavia, que se trata apenas de uma proposta, e necessitaria passar por mudanças e negociações, inclusive quanto ao seu escopo (o qual, para a autora, deveria abranger todo o pessoal empregado na operação, e não apenas oficiais e especialistas em missão) (O'Brien, 2010, pp. 154-155).

O argumento de O'Brien é reforçado pela própria atuação institucional da ONU. Após a conclusão dos trabalhos do Grupo de Especialistas, foi instituído pela Assembleia Geral, por meio da Resolução A/RES/61/29, de 4 de dezembro de 2006, o ***Ad Hoc Committee on the criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*** (ONU, 2006b). De acordo com a Resolução, o objetivo do Comitê, aberto para todos os Estados-membros e integrantes de agências especializadas, seria realizar considerações sobre o relatório do Grupo de Especialistas, especialmente em relação aos aspectos jurídicos.

Com tal finalidade, o Comitê se reuniu em duas oportunidades, nos anos de 2007 e 2008. A primeira sessão resultou na elaboração do Relatório A/62/54 (ONU, 2007c), ao passo que a segunda no Relatório A/63/54 (ONU, 2008a). Em síntese, nas reuniões foram discutidos 6 (seis) grandes tópicos, referentes à abrangência da regulamentação acerca da accountability de pessoal desdobrado em operações de paz: i) o escopo *ratione personae*; ii) crimes; iii) bases para a definição da jurisdição; iv) investigações; v) cooperação internacional; e, vi) a forma do instrumento.

Dos comentários gerais apresentados nas reuniões plenárias, nota-se que as delegações apoiaram a política de tolerância zero não só quanto à prática de atos classificados como exploração e abuso sexual, mas quanto a qualquer tipo de crime. Não obstante, demonstraram preocupação quanto à melhor forma de promoção da *accountability* no que toca à observância de princípios vinculados à própria proteção de direitos humanos do acusado, especialmente o devido processo legal (ONU, 2007c, p. 3).

Em consenso, **o Comitê reconheceu a existência de uma lacuna jurídica** em relação à jurisdição criminal referente a atos praticados por integrantes da ONU no local onde são conduzidas as operações, sobretudo quando o *host state* não tem condições de responder adequadamente às acusações. Contudo, salientou-se que o problema nem sempre é a falta de norma jurídica, pois as leis (nacionais e internacionais) existentes podem suprir as lacunas e fundamentar a instauração do devido processo legal criminal (ONU, 2007c, p. 3).

A segunda sessão, ocorrida em abril de 2008, deu continuidade aos trabalhos conduzidos no âmbito anterior, porém com escopo específico nos aspectos relacionados à cooperação internacional, especialmente em matéria investigativa (ONU, 2008a, p. 3).

Em ambas as sessões, o Comitê recomendou a criação de um grupo de trabalho (*working group*), no âmbito do 6º Comitê da ONU, para continuar a discussão sobre os aspectos jurídicos do Relatório elaborado pelo Grupo de Especialistas (ONU, 2007c, p. 5; ONU, 2008a, p. 6).

Da análise conjunta de ambos os documentos, é possível notar que a insegurança jurídica é matéria comum. Os integrantes do Comitê reconheceram a existência de lacuna referente à jurisdição criminal para o processamento e julgamento do pessoal da ONU que atua não só em *PKO*, como em todas as operações de campo conduzidas pela Organização. Contudo, levantaram-se fortes dúvidas sobre a necessidade de uma convenção que regule o assunto (ONU, 2007c, p. 4; ONU, 2008b, p. 5).

Especialmente no que concerne ao pessoal militar – objeto deste trabalho – importantes as considerações constantes nos Relatórios referentes ao tratamento a ser deferido aos *UNMEM* (identificados apenas como observadores militares). Dos

relatos das discussões, notou-se que mais de uma delegação[8] compreendeu que os *UNMEM* não merecem tratamento semelhante aos civis, uma vez que seu regramento jurídico mais se aproxima ao da tropa empregada (ONU, 2008a, p. 5).

Não obstante, conclusão distinta parece ter sido aquela obtida pelo Secretariado. Na Nota A/62/329, publicada em 11 de setembro de 2007, ratificou-se a existência de uma lacuna jurisdicional referente ao tema, a qual deve ser suprida pelos Estados-membros, sob pena de gerar impunidade. Compreende, todavia, que o caminho não é simples, motivo pelo qual apresenta duas abordagens: a curto e a longo prazo (ONU, 2007b, p. 8).

A curto prazo (*short-term measures*), o órgão chefiado pelo Secretário-Geral defendeu a adoção de uma resolução pela Assembleia-Geral da ONU, a qual deve instar os países a estabelecer, ao menos, jurisdição sobre os seus nacionais acusados de crimes graves, quando houver tipificação tanto pela legislação nacional, como pela do *host state* (ONU, 2007b, p. 8)[9].

Nesse aspecto, chama a atenção a crítica de Deen-Racsamány (2015-2016, p. 202), para quem: *"Regrettably, the work on the criminal accountability of UN officials and experts on mission appears for now to have been watered down to non-binding UN General Assembly resolutions containing the permissive "call on" rather than the imperative "shall"".* A despeito de tal consideração, reconhece-se a impossibilidade de adoção de instrumento vinculante pela Assembleia-Geral, por ausência de previsão na Carta da ONU (Brasil, 1945).

Como medida a ser adotada para a solução do problema a longo prazo (*long-term measures*), o documento apoiou a proposta de Convenção sugerida pelo Grupo de Especialistas (ONU, 2006a), a qual deverá dispor sobre a jurisdição de Estados-membros conforme os critérios da territorialidade, nacionalidade ativa e nacionalidade passiva, bem como, em relação a apátridas (acusados ou vítimas) que mantiverem residência habitual nos respectivos territórios. O Secretariado entendeu que a Convenção deveria dispor sobre jurisdição dos Estados-membros da forma mais ampla possível.

[8] Os relatórios utilizam a expressão "some delegations", embora não especifique quais as delegações.
[9] O documento destaca outras disposições que podem ser incluídas na Resolução, referentes a prevenção do cometimento de crimes e aspectos investigativos, os quais não serão aqui abordados por não serem objeto deste trabalho.

> *26. While implementation of short-term measures will continue to emphasize the role of Member States in filling the jurisdictional gap, it does not resolve all issues. In the longer term, the Secretariat fully supports the development of a convention that would:*
>
> *(a) Enable Member States to establish jurisdiction in as wide circumstances as possible;*
>
> *(b) Provide certainty in relation to the personnel who are subject to the exercise of such jurisdiction (the ratione personae);*
>
> *(c) Provide certainty in relation to the crimes that are committed by those personnel over which jurisdiction may be exercised (the ratione materiae*) (ONU, 2007b, p. 9).

Sobre o escopo *ratione personae*, considerou que a Convenção deveria abranger não só os oficiais e especialistas em missão, mas todo o pessoal que participe de operações conduzidas pela ONU (não apenas *PKO*) (ONU, 2007b, p. 11).

Além dos aspectos referentes à jurisdição e à investigação de crimes praticados por pessoal desdobrado em operações conduzidas pela ONU, em respeito à distinção entre *UNMEM* e militares integrantes do contingente, ao contrário das considerações que algumas delegações apresentaram no *Ad Hoc Committee* (ONU, 2007c, p. 10), o Secretariado entendeu ser necessária a diferenciação entre os tipos de desdobramento de militares, com fundamento no tipo de relacionamento que ambos mantém com a Organização (ONU, 2007b, p. 14).

> *55. Military observers are military officers assigned by the United Nations to perform missions or tasks for the United Nations. They are nominated by their Governments following a request by the Secretary-General and serve the United Nations in a personal capacity and not as representatives of their State.*[10]
>
> *56. Military members of national contingents, on the other hand, are provided by a sending State as representatives of that State. There is no individual arrangement between members of a national contingent and the United Nations; rather their conditions are covered by a memorandum of understanding between the United Nations and the troop-contributing country. Unlike military observers, military members of national*

[10] Apesar do uso da expressão observador militar, o documento considera que a justificativa se aplica a qualquer UNMEM (ONU, 2007b, p. 14, NR).

> *contingents are provided as part of a contingent and are not selected on an individual or personal basis.*
>
> *[...]*
>
> *62. As experts on mission, military observers are subject to different financial and accountability regimes as compared to their national contingent counterparts. Military observers are not entitled to carry weapons* (ONU, 2007b, pp. 14-15).

A Nota considerou, ainda, inaplicável o parágrafo 47 (b) do *Model SOFA* (ONU, 1990) aos *UNMEM*, referente à exclusiva jurisdição do país de origem do militar, não obstante, como será visitado, o modelo utilize a expressão "componente militar" em detrimento a "contingente militar": "*64. One result of this is that while military observers remain members of their national armed forces and subject to the military jurisdiction of their sending State, this jurisdiction is in addition to, and not to the exclusion of, the laws of the host State*". Em decorrência, considerou que qualquer entendimento diverso dependeria de alteração da própria concepção do desdobramento de *UNMEM* (ONU, 2007b, p. 15).

Independente de tal consideração e daqueles referentes ao escopo *ratione personae* do tratamento da *accountability* criminal de pessoal desdobrado em operações conduzidas pela ONU, a Assembleia-Geral optou por manter a acepção originária dos trabalhos, circunscrita a oficiais e especialistas em missão (sem distinção entre civis e militares). A partir da edição da Resolução A/62/63, de 6 de dezembro de 2007 (ONU, 2007d), o órgão não só atendeu à recomendação do Secretariado, referente às medidas de curto prazo, como ditou a condução da política *"Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission"* a partir da conclusão dos trabalhos do *Ad Hoc Committee*.

A Resolução ratificou o direito de exercício de jurisdição criminal pelo *host state*, bem como a observância da Convenção sobre privilégios e imunidade (Brasil, 1950) e dos princípios e regras de direito internacional. Não obstante, apresentou preocupação com a repercussão negativa da impunidade. Consequentemente, atendendo às recomendações do Grupo de Especialistas (ONU, 2006a), do *Ad Hoc Committee* (ONU, 2007c) e do Secretariado (ONU, 2007b), fortemente recomendou aos Estados-membros o exercício de jurisdição criminal em relação a crimes graves cometidos por seus nacionais enquanto a serviço da ONU como oficiais ou

especialistas em missão, ao menos quando os fatos forem tipificados pela legislação nacional e pela legislação do país que recebe a operação.

Além da recomendação, vinculou à agenda do 6º Comitê e da própria Sessão anual da ONU, a pauta *"Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission"*, especialmente por meio da moldura de um grupo de trabalho (*working group*) específico (ONU, 2007d, pp. 1-3).

A despeito do decurso do tempo, o qual imporia a maturação da concepção político-estratégica da ONU e dos seus Estados-membros, pequena foi a evolução da agenda, cujos aspectos principais reportam ao cenário atual.[11]

Atualmente, portanto, a temática vem sendo conduzida sob três abordagens distintas: i) reuniões de grupo de trabalho instituído no âmbito do 6º Comitê da ONU; ii) Resoluções anuais da Assembleia-Geral da ONU e; iii) relatórios anuais expedidos pelo Secretário-Geral.

Os relatórios do *Ad Hoc Committee* (ONU, 2007c e 2008a), orientaram que a *accountability* criminal de oficiais e especialistas em missão fosse objeto de estudo por grupo de trabalho, o qual teria por objetivo discutir as considerações formuladas no Relatório do Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a), em particular os aspectos legais. Desde então, o *working group* se reuniu em nove oportunidades, nos anos de 2007, 2008, 2009, 2012, 2015, 2018, 2020, 2022 e 2024.

[11] A temática foi compilada em sítio eletrônico específico, destinado aos trabalhos do Ad Hoc Committee on the criminal accountability of United Nations oficials and experts on mission. O site apresenta compilado das discussões conduzidas pelo grupo de trabalho, no âmbito do 6º Comitê, bem como das resoluções e relatórios produzidos sob a temática, desde o Relatório do Grupo de Especialistas (ONU, 2006a) até o ano de 2023. Os documentos representam o panorama atual da condução da política pela ONU. Cite-se:

"Since the 2008, work on criminal accountability has continued in the context of a working group of the Sixth Committee. In resolution 63/119 of 11 December 2008, the General Assembly decided that the consideration of the report of the Group of Legal Experts (A.60/980), in particular its legal aspects, taking into account the views of Member States and the information contained in the note by the Secretariat (A/62/329) shall be continued during its sixty-fourth session in the framework of a working group of the Sixth Committee. Accordingly, work continued at the sixty-fourth session (2009) (resolution 64/119); and thereafter triennially at the seventy-seventh (2012) (resolution 66/93), seventieth (2015) (resolution 69/114), and seventy-third sessions (2018) (resolution 72/112); and thereafter biennially, at seventy-fifth session (2020) (resolution 74/181). The working group is expected to meet at the seventy-seventh session of the General Assembly (2022) (resolution 76/106) (ONU, 2024h)."

As considerações do *working group* foram resumidas nas transcrições dos relatórios orais de seu presidente[12]. Observa-se que a preocupação principal do grupo foi a apreciação da necessidade de estabelecimento de uma Convenção, tal como proposta pelo Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a) e pelo Secretariado (ONU, 2007b). Não obstante, ao longo de 18 anos, as delegações nunca chegaram a um consenso sobre o assunto. Enquanto parte dessas concordava com a sugestão dos especialistas e com a posição do Secretariado, outra parcela entendia prematura a proposta de Convenção, ou que seria suficiente a elaboração de Resolução pela Assembleia-Geral da Organização (ONU, 2020b, p. 5).

Foram, também, objeto de impasse, os escopos *ratione personae* e *ratione materiae*. Quanto ao primeiro, discutiu-se, inicialmente, se os *UNMEM* deveriam ser equiparados, para efeito de fixação de jurisdição criminal, aos militares integrantes de tropa ou aos especialistas em missão civis (ONU, 2007b, pp. 3-4). Posteriormente, cogitou-se a ampliação do escopo da Convenção para abranger não só oficiais e especialistas em missão, mas também todo o pessoal militar desdobrado (ONU, 2012, p. 3; ONU, 2015b, pp. 2-3).

Quanto às Resoluções anuais da Assembleia-Geral sobre a agenda *"Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission"* [13], nota-se a preocupação da Organização com as *short-term measures* indicadas na Nota do Secretariado (ONU, 2007b), especialmente sobre o estabelecimento de jurisdição criminal pelos Estados-membros quanto a condutas imputadas a seus nacionais, desde que ao menos tipificadas no ordenamento jurídico pátrio e do *host state*.

Em comum, as Resoluções enfatizam a possibilidade do exercício da jurisdição criminal pelo *host state*, desde que em conformidade com as normas de direito internacional e com os acordos celebrados para a regulamentação das operações de campo da ONU (ONU, 2023a). Contudo, a fim de prevenir a impunidade

[12] A/C.6/62/SR.17, de 26 out. 2007; A/C.6/63/SR.14, de 24 out. 2008; A/C.6/64/SR.14, de 23 out. 2009; A/C.6/67/SR.24, de 9 nov. 2012; A/C.6/70/SR.27, de 13 nov. 2015; A/C.6/73/SR.33, de 5 nov. 2018; A/C.6/75/SR.17, de 11 nov. 2020; A/C.6/77/SR.35, de 10 nov. 2022; A/C.6/79/SR.37, de 8 nov. 2024.

[13] A/RES/61/29, de 4 dez. 2006; A/RES/61/29, de 6 dez. 2007; A/RES/63/119, de 11 dez. 2008; A/RES/64/110, de 16 dez. 2009; A/RES/65/20, de 6 dez. 2010; A/RES/66/93, de 9 dez. 2011; A/RES/67/88, de 14 dez. 2012; A/RES/68/105, de 16 dez. 2013; A/RES/69/114, de 10 dez. 2014; A/RES/70/114, de 14 dez. 2015; A/RES/71/134, de 19 dez. 2016; A/RES/72/112, de 18 dez. 2017; A/RES/73/196, de 20 dez. 2018; A/RES/74/181, de 18 dez. 2019; A/RES/75/132, de 15 dez. 2020; A/RES/76/106, de 9 dez. 2021; A/RES/77/98, de 7 dez. 2022; A/RES/78/102, de 7 dez. 2023; A/RES/79/116, de 12 dez. 2024.

e a repercussão negativa que esta gera para as missões, especialmente em respeito ao relacionamento da Organização com a população local, orientou-se o estabelecimento da jurisdição criminal pelos Estados-membros na situação acima destacada.

Quanto aos crimes abrangidos pelo escopo das Resoluções, os documentos apresentam, inicialmente, uma concepção voltada à repressão de atos classificados como *Sexual Exploitation and Abuse* (ONU, 2006b, p. 1). Com a evolução temporal, acrescentou-se ao foco os atos tipificados como corrupção e fraude (ONU, 2015b; ONU, 2016c). Todavia, as Resoluções parametrizaram o uso da expressão genérica "*crimes of serious nature*" (ONU, 2008c), embora sem estabelecer seu conceito.

Outros assuntos de conteúdo comum no texto da Resolução, e que não relacionados diretamente à definição da jurisdição criminal, dizem respeito a: i) proteção de vítimas, testemunhas e *whistleblowers*; ii) cooperação internacional entre Estados e entre estes e a ONU no que toca à investigação criminal e a extradição; iii) observância do alto padrão de conduta e de submissão dos peacekeepers a treinamento prévio; iv) comunicação, pelos Estados-membros, acerca dos procedimentos investigativos e processos criminais instaurados, ou a justificativa pela ausência de instauração; e, v) informação, pelos Estados-membros, das alterações legislativas em seu ordenamento jurídico, para a promoção da *accountability* criminal de oficiais e especialistas em missão (ONU, 2023a).

Sobre os dois últimos tópicos, a Assembleia-Geral determinou, ao Secretário-Geral, a apresentação de relatório anual, o qual deve consolidar as respostas fornecidas pelos Estados. Até a edição da Resolução A/RES/79/116, foram apresentadas 195 submissões por 73 Estados-membros, correspondentes ao período entre dezembro de 2007 e setembro de 2024 (ONU, 2024i, p. 7). Coube, também, ao Secretário-Geral, a elaboração de relatório anual acerca das políticas e procedimentos adotados por órgãos e agências da Organização, referentes a

alegações de crimes imputados a *UN officials and experts on mission* e medidas destinadas às respectivas investigação e persecução penal (ONU, 2024i, p. 8)[14] [15].

O que se nota é que, passados 19 anos desde a apresentação do *Zeid Report* (ONU, 2005a) e 18 anos da elaboração do Relatório do Grupo de Especialistas (ONU, 2006a), a despeito de ser pacífica a existência de lacuna jurídica referente à jurisdição para processamento e julgamento de especialistas em missão e, mais precisamente, de *UNMEM*, a ONU não conseguiu chegar a um consenso acerca da solução adequada para o problema. Apesar da recomendação do Secretariado sobre a necessidade de uma Convenção, medida a longo prazo, optou-se por eternizar, por assim dizer, as recomendações de medidas a curto prazo, as quais, além de não solucionarem a lacuna, carecem de eficácia vinculante. Wills resume a evolução temporal ora apresentada da seguinte forma:

> *A preliminary draft of the proposed Convention was published implementing this compromise; but little progress has been made towards moving it beyond draft stage due to an inability amongst the delegates to agree workable grounds for moving forward.*
>
> *[...]*
>
> *The ad hoc Committee is deeply divided over the way to approach the issue. Hence, it has made very little progress over the last seven years. This is due in large part to the fact that although a number of States are willing to consider a convention, and a few are keen to do so (and would like it to apply to military personnel also) several major political powers, including the United States, the Russian Federation, and India, are fundamentally opposed to the adoption of a treaty and prefer to focus on encouraging States to ensure that their domestic law aflow for jurisdiction over UN personnel when abroad* (Wills, 2014, pp. 69 e 73).

O argumento é reforçado por Burke: "*It ought to be noted, however, that the convention option has been on the table for nearly a decade now, leaving one to wonder when exactly it might not be considered premature for states to push forward on the issue*" (2016, p. 125). Logo, concluiu-se que a evolução da agenda depende de consolidação do posicionamento dos Estados-membros e da vontade político-

[14] Não obstante tenha sido utilizada a Resolução A/RES/79/1116, de 12 dez. 2024, como referência, por ser a mais recente, a determinação de elaboração dos relatórios data de 2007 e 2016, respectivamente (ONU, 2007d, p. 3; ONU, 2016c, p. 7).

[15] Anualmente são apresentados, desde 2008, os relatórios que cumprem a determinação da Assembleia-Geral (ONU, 2024h).

institucional em se apresentar uma proposta de uniformização das regras inerentes à fixação da jurisdição criminal analisada.

A indefinição apresenta repercussão prática, porquanto se não amplia, mantém o status de insegurança jurídica reconhecido desde 2005. Pode-se dizer que os problemas apontados nos relatórios apresentados conformam as falhas no desenho institucional da *accountability* de *UNMEM*, os quais restam assim mapeados: i) o tratamento sobre os respectivos privilégios e imunidades[16]; ii) a confusão conceitual que permeia o regramento jurídico dos *UNMEM;* iii) a ausência de instrumento jurídico vinculante; iv) a tentativa de equiparação do *UNMEM* a especialistas em missão civis; v) a (im)possibilidade de submissão do *peacekeeper* ao TPI, no que concerne a condutas individuais[17]; e, vi) o desconhecimento sobre as regras de jurisdição e competência nacionais aplicáveis aos militares.

Entender os problemas no desenho da política apresentada é o primeiro passo para a apresentação da abordagem a ser proposta neste trabalho.

2.2 O contexto normativo e as falhas do desenho institucional da *accountability* criminal de *UNMEM*

A compreensão do contexto normativo referente à *accountability* criminal de *UNMEM* é ferramenta indispensável para a abordagem das falhas no desenho institucional vigente, sobretudo quando já reconhecido pela ONU a lacuna de jurisdição.

Por se tratar de problema que abrange o contexto internacional e organizacional, exige-se o estudo prévio da teoria sobre as fontes do direito internacional público. Serão abordadas Resoluções, Manuais e outros documentos da ONU que abordam a temática, de forma que possa ser compreendida a sua natureza vinculante ou não vinculante, e a repercussão de cada um desses conceitos no problema de pesquisa.

Ainda quanto às falhas no desenho institucional, deve-se pontuar a característica *sui generis* do *UNMEM*, que o identifica como especialista em missão, sem que este perca o *status* de militar e, consequentemente, o regime jurídico

[16] Cujos aspectos serão analisados no Capítulo seguinte.
[17] Contexto abordado na Introdução deste trabalho.

específico da carreira das armas. Tal característica, inclusive, foi apontada por delegações, tanto no âmbito do *Ad Hoc Committee,* como no grupo de trabalho, como uma das justificativas contrárias ao projeto de Convenção apresentado pelo Grupo de Especialistas Jurídicos em 2006 (Deen-Racsmány, 2015-2016, p. 198).

Apenas mediante a compreensão do contexto normativo é que será possível a apresentação da tecnologia jurídica do direito operacional como forma de interpretação do ordenamento internacional e ferramenta para minimizar o status de insegurança jurídica desencadeado pelo reconhecimento da lacuna jurisdicional e pela ausência de solução definitiva da agenda "*Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*", ao menos quanto aos *UNMEM*.

2.2.1 A dificuldade de compreensão dos documentos da Organização das Nações Unidas que abordam a accountability de UNMEM

A primeira parte do estudo do contexto normativo exige a análise dos documentos classificados como acordos, resoluções, políticas e manuais, os quais são elaborados pela ONU, unilateralmente ou por acordo, através dos seus diversos órgãos, escritórios e agências.

Em especial, a preocupação é centrada na inconsistência de informações acerca do *status* dos militares especialistas em missão e do regramento jurídico aplicável a tais profissionais, as quais permeiam os instrumentos utilizados pela ONU para definir o desenho institucional das Operações de Paz. É dizer, diante da ausência de um manual único que descreva como deverá ser elaborada a modelagem das *PKO* e o desdobramento do pessoal, devem ser observados diversos modelos e documentos produzidos pela Organização, os quais não seguem um padrão na descrição de conceitos e definição de competências e atribuições.

Como marco teórico inicial, este estudo considerou os documentos listados no *site Conduct in UN Field Missions*, o qual descreve a moldura jurídica da *accountability* de pessoal desdobrado em missões de paz (ONU, 2024d). Além desses, ponderou-se importante descrever e analisar outros documentos, relatórios, atos normativos, manuais e acordos internacionais que apresentam relevância para a discussão proposta, referente à dificuldade de padronização do procedimento para a *accountability* de *UNMEM*.

O primeiro documento a ser analisado é o **Mandato**, materializado em Resolução do Conselho de Segurança da ONU. Como descrito no Capítulo 1 (1.1.2), o documento define, entre outros aspectos, o escopo da operação, recomendações sobre o seu funcionamento e direitos e imunidades do pessoal empregado. A título amostral, para o estudo do conteúdo pertinente à *accountability* de *peacekeepers* em face de atos classificados como *SEA*, em especial de *UNMEM,* foram selecionadas duas Resoluções do CSNU: i) S/RES/2709, de 15 de novembro de 2023, que estabelece o Mandato da *United Nations Multimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA)* (ONU, 2023b) e; ii) S/RES/2717, de 19 de dezembro de 2023, referente ao mandato da *United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo (MONUSCO)*[18] (ONU, 2023c).

Ambos os mandatos discorrem sobre a reprovabilidade da prática de atos de *SEA* por *peacekeepers*. Contudo, o direcionamento sobre a *accountability* é voltado especificamente aos países que contribuem com tropa.[19] A Resolução S/RES/2717 (ONU, 2023c), ao dispor sobre a mesma temática, considera que, diante das recentes alegações de prática de *SEA* na área da missão, deverá ser considerado, também, o papel da ONU de prover fiscalização e investigações apropriadas, quando aplicável, sobre todo o pessoal da missão[20].

[18] Ambos se referem à prorrogação dos respectivos mandatos, uma vez que a MINUSCA foi originalmente implementada em 2014, ao passo que a MONUSCO data de 2010 (não obstante haja operação de paz na República Democrática do Congo desde 1999, inicialmente sob a alcunha de MONUC – United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo) (ONU, 2024e).

[19] 46. Urges troop- and police-contributing countries to continue taking appropriate action to prevent sexual exploitation and abuse, including vetting of all personnel, predeployment and in-mission awareness training, to ensure full accountability in cases of such conduct involving their personnel, including through timely investigations of all allegations of sexual exploitation and abuse by troop - and police-contributing countries to hold perpetrators accountable, to repatriate units when there is credible evidence of widespread or systemic sexual exploitation and abuse by those units, and to report to the United Nations fully and promptly on actions undertaken, reiterates the need for MINUSCA to continue implementing the United Nations zero-tolerance policy on serious misconduct, sexual exploitation and abuse, and sexual harassment, and all actions under resolution 2272 (2016), and to report to the Security Council if such cases of misconduct occur (ONU, 2023b). (grifo nosso)

[20] 46. Notes with concern the serious, including recent, allegations of sexual exploitation and abuse in the mission area, urges troop- and police-contributing countries to take appropriate action to prevent sexual exploitation and abuse, including vetting of all personnel, predeployment and in-mission awareness training, to ensure full accountability in cases of such conduct involving their personnel, including through timely investigations of all allegations of sexual exploitation and abuse by troop- and police-contributing countries to hold perpetrators accountable, to take appropriate disciplinary measures, and calls on the Secretary-General, in line with Security Council resolutions 2272 (2016) and 2436 (2018) to repatriate units when there is credible evidence of widespread or systemic sexual exploitation and abuse by those units, to report to the United Nations fully and

De acordo com os documentos, portanto, compete ao *TCC* conduzir as investigações acerca de alegações de exploração e abuso sexual envolvendo o militar integrante do respectivo contingente, bem como o processo de prestação de contas, devendo informar à ONU as medidas adotadas, sem prejuízo da condução de investigações autônomas pela Organização.

A despeito da impossibilidade de classificação dos *UNMEM* como integrantes do contingente militar, as Resoluções que materializam o mandato nem sempre estabelecem a distinção conceitual com precisão. Outrossim, não dispõem, de forma expressa, sobre a atribuição investigativa e a jurisdição para processamento e julgamento do militar especialista em missão.

A título de exemplo, os mandatos ora relacionados – MINUSCA e MONUSCO – apresentam redação distinta ao definir o pessoal militar empregado na respectiva *PKO*. Cite-se:

> *31. Decides that MINUSCA shall continue to comprise up to* ***14,400 military personnel, including 580 Military Observers and Military Staff Officers****, and 3,020 police personnel, including 600 Individual Police Officers and 2,420 formed police unit personnel, as well as 108 corrections officers, and recalls its intention to keep this number under continuous review, taking into account progress on the security situation and the objective of transition and eventual drawdown of MINUSCA when conditions are met (ONU, 2023b). (grifo nosso)*
>
> *30. Decides that MONUSCO's authorised troop ceiling* ***will comprise 13,500 military personnel, 660 military observers and staff officers****, 591 police personnel, and 1,410 personnel of formed police units, until June 30th 2024, and be reduced to 11,500 military personnel, 600 military observers and staff officers, 443 police personnel, and 1,270 personnel of formed police units from July 1st 2024 onwards* (ONU, 2023c). (grifo nosso)

Os textos postos, da forma como foram redigidos, apresentam uma distinção aparentemente importante, não obstante não se exclua a hipótese de equívoco interpretativo: enquanto na MINUSCA os observadores militares e *staff officers*, aparentemente, integram o efetivo de 14.400 militares, na MONUSCO, em tese,

promptly on actions undertaken and also calls on the United Nations to provide appropriate oversight and investigations, where applicable, of all mission personnel; (ONU, 2023c) (grifo nosso).

foram desdobrados 660 militares nessa condição, além dos outros 13.500 que integram a tropa.

Qualquer que seja a interpretação, uma única conclusão é possível de ser obtida: há distinção de tratamento entre o militar desdobrado enquanto tropa e aquele em missão individual. Sobre estes, o mandato não é claro ao dispor sobre os mecanismos de *accountability*.

A ausência de clareza na definição conceitual do tratamento deferido à *accountability* de *UNMEM* acusado de prática de *SEA* é vislumbrada, também, no modelo *SOFA* (ONU, 1990).

O Capítulo VI estabelece o *status* dos membros das *PKO*. Ao abordar os privilégios e imunidades, seus itens 26 e 27 fazem a correta distinção entre especialistas em missão e militares dos contingentes nacionais. Para aqueles, deixa claro que deve ser aplicado o artigo VI da Convenção sobre Privilégios e Imunidades, ao passo que estes devem ser submetidos aos privilégios e imunidades previstos no próprio *SOFA*.

> *26. Military observers, United Nations civilian police and civilian personnel other than United Nations officials whose names are for the purpose notified to the Government by the Special Representative/Commander shall be considered as experts on mission within the meaning of article VI of the Convention.*
>
> *27. Military personnel of national contingents assigned to the military component of the United Nations peace-keeping operation shall have the privileges and immunities specifically provided for in the present Agreement* (ONU, 1990, p. 8).

Não obstante, no mesmo Capítulo VI, no item que aborda especificamente sobre a Jurisdição, o modelo *SOFA* não mais estabelece a distinção entre *UNMEM* e membros militares dos contingentes, mas define apenas tratamento diverso a ser dado para civis e militares.

> *47. Should the Government consider that any member of the United Nations peace-keeping operation has committed a criminal offense, it shall promptly inform the Special Representative/Commander and present to him any evidence available to it. Subject to the provisions of paragraph 24:*
>
> *[...]*

> *(b)* ***Military members of the military component o****f the United Nations peace-keeping operation shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective participating States in respect of any criminal offences wich may be committed by them in [host country/territory]* (ONU, 1990, p. 12).

Vale ressaltar que o *DPKO/DFS UNMEM Manual*, ao descrever a composição das Operações de Paz, destaca que os militares especialistas em missão integram o componente militar da operação: *"21. The Military Component of UNPKOs* ***consists of national military contingents and/or UNMEM*** *provided by the Member States of the UN upon the request of the Secretary-General"* (ONU, 2010, p. 13) (grifo nosso).

A leitura simples e descontextualizada dos dispositivos poderia levar à conclusão de que este trabalho sequer tem um problema a ser discutido: ora, se o próprio *SOFA* define que os integrantes do componente militar serão julgados pelos seus respectivos países de origem, a jurisdição destes encontra amparo em documento obrigatório, senão porque firmado entre a ONU e o país anfitrião, porque represente costume internacional.

Contudo, o mesmo modelo *SOFA*, no item seguinte, ao fazer menção à célula castrense da missão, não mais utiliza o termo "componente militar", mas "contingente nacional" (ONU, 1990, p. 12).

Aparentemente, portanto, o modelo *SOFA* aborda, como sinônimos, as expressões "contingente nacional" e "componente militar", apesar de se tratarem de conceitos diversos. Como observa Deen-Racsmány:

> *Conversely, UNMEMs, who may be described as "military members of the military component" (although not of a national military contingent), appear at first sight to be covered by this paragraph.*
>
> ***It is, however, likely that the provision is inaccurately drafted, not reflecting the intention of the stakeholders*** (2015-2016, pp. 221-222). (grifo nosso)

O argumento é reforçado pela Nota sobre *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission,* de 11 de setembro de 2007 (ONU, 2007b), por meio da qual o Secretariado das Nações Unidas considerou a inaplicabilidade do

parágrafo 47, letra "b", do Modelo SOFA, aos *UNMEM*[21], sob o argumento de que estes não integram o componente militar da operação.

Se a leitura dos documentos de maior força jurídica – Mandato e *SOFA*[22] – torna a interpretação acerca da *accountability* em *PKO* complexa, especialmente no que toca aos *UNMEM*, aqueles de cunho orientador também não apresentam maior clareza.

Especificamente instituído com o objetivo de estabelecer os procedimentos a serem adotados no âmbito da ONU em casos de alegações de falhas de conduta praticadas em *PKO*, ou outra missão da Organização, por policiais civis e observadores militares, as ***Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers*** (DPKO/CPD/DDCPO/2003/001; DPKO/MD/03/00994), em tópico sobre o status jurídico dos *MILOB* (V – *Legal Status*), estabelecem a jurisdição do *host state* para a persecução de atos tipificados como crime.

No entanto, não apresentam detalhamento do procedimento para tanto, uma vez que tem por foco o aspecto administrativo-disciplinar de atos praticados por uma das espécies de *UNMEM* (observadores militares). Ademais, consideram que a ONU

[21] 63. In relation to the exercise of jurisdiction of the host State over an expert on mission who is accused of committing a crime — there is a need to consider the coverage of the relevant status-of-forces agreement or status of mission agreement. In accordance with paragraph 47 (b) of the model status-of-forces agreement, only "military members of the military component of the United Nations peacekeeping operation" are subject to the exclusive jurisdiction of their respective participating State in respect of any crimes committed in the host State. As military observers are provided on an individual basis, there is no concept of a participating State in relation to such persons (see paras. 54-61 above). This means that they do not fall within paragraph 47 (b) of the model status-of-forces agreement. Instead, military observers are covered by paragraph 47 (a) of the model status-of-forces agreement, which provides that the Representative/Commander shall conduct any necessary supplementary inquiry (to that of the host State) and then agree with the Government whether or not criminal proceedings will be instituted. (ONU, 2007b, p. 15)

[22] Um terceiro documento digno de atenção, embora não aplicável aos UNMEM, é o Memorando de Entendimento (ONU, 2023d). Celebrado entre a ONU e o TCC, o MOU tem o objetivo de estabelecer o regramento aplicável ao pessoal, equipamento e serviços providos pelo país que contribui com tropas a um PKO determinada. Além dos aspectos administrativos, logísticos e financeiros, especifica os standards de conduta para o pessoal empregado na operação. Por meio de resolução A/61/19, de 12 de junho de 2007 (ONU, 2007g), o modelo do MOU passou a regular aspectos disciplinares e investigativos. Mais importante, todavia, para os efeitos deste trabalho, deixou clara a definição acerca do exercício da jurisdição criminal para o processamento e julgamento dos peacekeepers, de exercício exclusivo do TCC (ONU, 2023d). Logo, para aqueles militares desdobrados como integrantes da tropa, ou seja, sob a égide de MOU firmado entre a ONU e o TCC, não foi vislumbrada, durante a revisão de literatura, questionamentos sobre a aplicabilidade da jurisdição do Estado-membro de origem do militar, muito embora se reconheça que o MOU não seja documento com força vinculante, senão porque tem o status de um acordo de cavalheiros, como ainda se verá neste estudo. Cite-se, a exemplo, o Zeid Report (ONU, 2005a), detalhado no próximo tópico.

e o *host state* devem concordar se é o caso ou não de instauração de um processo criminal (ONU, 2003b, p. 7) o que, salvo outro juízo, viola a soberania do Estado que, conforme o documento, teria a responsabilidade de conduzir a *accountability* individual apontada.

A atribuição da jurisdição criminal ao *host state* não é uníssona. Outros documentos expedidos pela Organização ora mencionam a jurisdição do país de nacionalidade do militar, ora se referem, genericamente, a Estados-membros da ONU.[23]

É o caso ***UNMEM Manual*** (ONU, 2010). Especificamente sobre a *accountability*, a informação mais importante é extraída do Anexo B do documento – *Text of the undertaking and declaration to be signed by the United Nations Military Experts on Mission* -. O modelo de declaração, a ser assinada pelo *UNMEM* previamente ao início da missão, é destinado a certificar de que o militar tem conhecimento sobre as normas de conduta, com ênfase no conceito de *SEA* e na vedação ou restrições pertinentes a relações sexuais. Quanto à *accountability*, cabe a transcrição:

> *9. I acknowledge and understand that if, after proper investigation, there is evidence to support allegations of sexual exploitation or abuse against me, this evidence may, after consultation with the UN Office of Legal Affairs,* ***be referred to the competent national authorities*** *for the purposes of criminal prosecution* (ONU, 2010, p. 37).

Pelo disposto, competiria às autoridades nacionais a persecução criminal do *UNMEM* acusado da prática de exploração ou abuso sexual. Não obstante, a definição do conceito de nacional não é clara ao longo do documento, o qual

[23] De maneira diversa, também, as Regulations governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials, and Experts on Mission (ONU, 2002, p. 3), consideram que a responsabilidade dos especialistas em missão (sem fazer distinção entre civis e militares), não será nacional, mas exclusivamente internacional.

referencia, por vezes, o país de nacionalidade do militar[24] e, por outras, o *host country*[25].

Ademais, o Anexo B referenciado retrata um modelo de declaração a ser assinada pelo *peacekeeper*. Portanto, não tem o condão de vincular as pessoas jurídicas de direito internacional envolvidas, carecendo da natureza de norma de direito internacional público.

Outra previsão ambígua é encontrada no ***Investigations Manual*** (ONU, 2015c)[26], Manual editado pela Divisão de Investigações do *Office of Internal Oversight Services (OIOS)* que visa padronizar o procedimento conduzido pelo Escritório. O documento prevê, de forma expressa, a submissão de *UNMEM* às atribuições investigativas do *OIOS*, muito embora afirme a natureza administrativo-disciplinar (ou seja, não se trata de inquérito policial) (ONU, 2015c, p. 23).

Embora o Manual reconheça a jurisdição do país de origem do militar referente a aspectos disciplinares (ONU, 2015c, p. 23), quando trata sobre a jurisdição criminal, é confuso e ambíguo, considerando ambos os países – anfitrião e contribuinte – como interessados na jurisdição criminal:

> ***External justice refers to legal action under local jurisdiction. It includes civil claims that may arise under a local court authority or through commercial arbitration, as well as criminal prosecution that may arise in connection with criminal acts including fraud, corruption and sexual abuse cases*** (ONU, 2015c, p. 32). (grifo nosso)
>
> *[...]*
>
> *Matters referred to* ***national authorities typically involve possible criminal conduct.*** *However, criminal matters are investigated and prosecuted in the*

[24] V.g. "The Head of the Military Component is to ensure that national contingent commanders, senior national officers and UN military team leaders exercise responsibility in this respect, over their subordinates." (ONU, 2010a, p. 42); "UNMEM are to wear their national uniforms while on duty.[...] UN badges are to be sewn on the right upper sleeve of the uniform shirt or jacket and a national identification symbol; normally a small national flag is to be worn in accordance with the national regulations." (ONU, 2010, p. 29)

[25] V.g. "Therefore legitimate communications with national authorities and with the media must be within clearly established guidelines (including SOP) to avoid inappropriate actions." (ONU, 2010, p. 44)

[26] Para conduzir a investigação de seu staff, a ONU instituiu, por meio da Resolução A/48/218 B, de 12 de agosto de 1994 (ONU, 1994), o Office of Internal Oversight Services (OIOS). Compete ao mencionado escritório, por meio da sua Divisão de Investigações, investigar denúncias de violação das normas da entidade, encaminhando os resultados obtidos e as recomendações ao Secretário-Geral, a quem competirá a decisão final em cada procedimento (ONU, 1994, p. 4).

> *name of the relevant governmental authority of that State* (ONU, 2015c, p. 90). (grifo nosso)[27]

A ***Policy on Accountability for Conduct and Discipline in Field Missions*** (ONU, 2015d) aparenta evoluir na definição da jurisdição criminal para processamento e julgamento de *UNMEM*. Ao descrever a aplicação dos standards de conduta da ONU, a Política apresenta que, não obstante haja um fundamento comum a ser observado por todos os atores individuais empregados nas missões, cada um deles recebe tratamento específico. Dessa forma, sobre os *UNMEM*, estabelece que devem obedecer ao compromisso firmado por ocasião do seu desdobramento (*undertaking*), bem como às *Regulations governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials, and Experts on Mission* (ONU, 2002) e outros documentos expedidos pela ONU que regulem a conduta de tal categoria de pessoal, a exemplo do *UNMEM Manual*.

No item seguinte (11.6), a Política delineia a regulamentação aplicável ao militar desdobrado como membro do contingente, o que, de antemão, já estabelece tratamento distinto a ambas as hipóteses de emprego de integrantes das Forças Armadas nas *PKO*.

Especificamente sobre o processo de *accountability* criminal, o documento descreve:

> *12.6* ***Acts of misconduct may also constitute crimes under the laws of the host or contributing States. In such instances, in addition to taking any disciplinary action against personnel it employs, the United Nations may further request that relevant Member States prosecute United Nations staff members and experts on mission for the commission of such crimes.*** *The responsibility for criminal accountability rests with Member States in ensuring that any misconduct which constitutes a crime shall be investigated and possibly prosecuted with the necessary penalties.* ***Members of military contingents and Military Staff Officers remain under the exclusive jurisdiction of their contributing States****, for the purpose of criminal prosecutions* (2015d, pp. 6-7). (grifo nosso)

[27] O conceito de nacional, mais uma vez, não parece claro. Não obstante, em outras passagens, o documento faz menção às autoridades do host country como "local authorities", ao passo que a do país de origem do militar são referenciadas como "national authorities". Cite-se, in verbis: "The legal assessment, therefore, must be planned and include ongoing monitoring to ensure that the appropriate elements are being established, particularly in the event of potential criminal conduct that can result in a referral to national/local authorities (see Chapter 7)." (ONU, 2015a, p. 44)

Portanto, a despeito do procedimento investigativo administrativo ser de atribuição da ONU, a Organização reconhece não ter jurisdição para o processamento e julgamento de fatos tipificados como crime. Além disso, estabelece que sanções disciplinares devem ser aplicadas pelos respectivos Estados Membros de origem dos *UNMEM*.

O dispositivo ainda descreve que as falhas de conduta podem ser tipificadas como crime tanto pelas leis do *host state*, como pelo país que contribui com pessoal para a *PKO*. Dessa forma, considera que cabe aos Estados-membros o processamento do pessoal da ONU e dos especialistas em missão. Especificamente sobre os militares que integrem os contingentes, prevê que a estes deve ser aplicável a exclusiva jurisdição do *TCC*.

Há que se estabelecer um outro aspecto do documento passível de gerar insegurança jurídica: "*16.4 Member States are also expected to prosecute individuals when acts of misconduct constitute crimes, **under the laws of the host State or of the contributing State**"* (ONU, 2015d, p. 9) (grifo nosso). De acordo com o parágrafo mencionado, os Estados-membros da ONU deverão realizar a persecução criminal de atos tipificados como crime tanto pelo ordenamento jurídico do *host country*, como pela legislação nacional.

Sem querer adentrar na análise que será realizada no Capítulo posterior, referente à jurisdição criminal nacional, é preciso observar a soberania e o princípio da legalidade, no sentido de que o Brasil só poderá iniciar a persecução penal de fatos tipificados pelo ordenamento jurídico pátrio.

A despeito das ressalvas apontadas, o documento de 2015 apresenta uma nítida evolução no tratamento da *accountability*, a qual se sobressai diante da aparente assincronia entre a evolução dos trabalhos do *working group* conduzido no âmbito do 6º Comitê da Assembleia-Geral em relação à elaboração dos documentos expedidos pelos demais órgãos, escritórios e agências da Organização. Enquanto se discutia a necessidade de estabelecimento de uma convenção e a dupla jurisdição criminal para processamento e julgamento de oficiais e especialistas em missão no âmbito do órgão máximo da Organização, os departamentos responsáveis pela orientação técnica das atividades de campo (*DPKO*, *DFS* e *OIOS*) pecaram ao não compartilhar do entendimento predominante dos especialistas jurídicos (ONU,

2006a – *GLE*), do Secretariado (ONU, 2007b) e das discussões das delegações no âmbito do Comitê *Ad Hoc* e do grupo de trabalho (ONU, 2007c; ONU, 2007d).

Além disso, a Organização não promoveu a atualização do *Model SOFA*, ou a inserção de previsão específica sobre a jurisdição criminal de oficiais e especialistas em missão nos Mandatos.

Por outro lado, a indefinição dos documentos ora analisados traduz o sentimento de insegurança jurídica que permeia a Agenda institucional "*Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission"* até os dias atuais.

Por fim, ainda que os documentos analisados sedimentassem o posicionamento institucional, a ausência de força vinculante manteria a sua natureza consultiva e orientadora.

2.2.2 A natureza vinculante e não-vinculante das fontes de direito público internacional e a compreensão da lacuna jurisdicional para a accountability criminal dos UNMEM

Como já foi possível de ser observado, a questão referente à definição da jurisdição criminal para o processamento e o julgamento de militares especialistas em missão não encontra uma previsão clara no direito público internacional.

Além da ausência de um tratado que regulamente o tema – o qual, aliás, foi proposto pelo Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a) – a seção anterior demonstrou que os documentos atualmente vigentes ou são silentes, ou não são claros.

Ademais, não é possível caracterizar a obrigatória subordinação jurídica dos Estados-membros a tais documentos, o que, na visão de Holmes e Sustein, os tornariam mera declarações: "*In practice, rights become more than mere declarations only if they confer power on bodies whose decisions are legally binding (as the moral rights announced in the United Nations Declaration of Human Rights of 1948, for example, do not)"* (1999, p. 19).

A compreensão da questão permeia o estudo da natureza jurídica dos atos expedidos pela ONU.

Majoritariamente, a doutrina internacionalista considera que são fontes do direito internacional público aquelas previstas no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (ECIJ) (Brasil, 1945).

> **Tratados, costumes e princípios gerais de direito** são as *fontes primárias* do Direito Internacional, de sorte que qualquer regra que pretenda ser considerada norma de direito das gentes não pode derivar de outro lugar senão de uma delas. Mas o Estatuto também faz referência às **decisões judiciárias** e à **doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações**, consideradas meios auxiliares na busca da comprovação da existência de determinada regra de direito (Mazzuoli, 2023, p. 101). (grifo nosso)

Cuida-se, portanto, de rol exemplificativo, o qual, todavia, norteia as manifestações expedidas pelas pessoas jurídicas de direito internacional público, quer seja de forma unilateral ou coletiva. É dizer: "Além dessas expressões do Direito Internacional vigente podem vir a existir outras, a exemplo dos atos unilaterais estatais e das decisões das organizações internacionais, além de certas regras de conteúdo bastante recente, como é o caso, para alguns autores, da chamada *soft law*" (Mazzuoli, 2023, p. 102).

Cançado Trindade, ao classificar o conteúdo do art. 38 do ECIJ como fontes formais do direito internacional, considera que o dispositivo não tem a intenção de constituir um rol fechado e exaustivo de fontes de DIP, mas apenas um guia para nortear as ações da Corte de Haia (2010, pp. 114-115). Na visão do autor, inviável se conceber que as resoluções dos organismos internacionais não são fontes do direito internacional público: "Assim, outra não poderia ser a conclusão sobre o tópico em exame senão a de considerarmos incompleto, nos dias de hoje, o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, por continuar silencioso quanto às resoluções das organizações internacionais" (2012, p. 33). Portanto, os atos expedidos pelas organizações internacionais podem, sim, ser considerados como fontes do direito internacional público, o que não significa, necessariamente, que sejam fontes primárias.

Como alerta Daniela Benjamin (2014, p. 67), a natureza jurídica e o alcance desses atos são difíceis de precisar. Duas são as alternativas apontadas pela autora: considerá-los como espécie de ato convencional, quando deverão adotar o procedimento de internalização típico dos tratados; ou, natureza distinta, autônoma

e derivada do ato constitutivo da Organização Internacional, quando poderá ser internalizado por procedimento diverso [28] (2014, p. 74), posição que parece prevalente (Amerasinghe, 2005, p. 162).

Ainda que considerados como fontes do direito internacional, todavia, diversas são as espécies de atos expedidos pelas Organizações Internacionais, em especial pela ONU, a qual conta com estrutura complexa. Dessa forma, cabe-nos elucidar em que medida os atos unilaterais expedidos pela Organização podem ser considerados como fontes do DIP. Para dirimir a questão é que se adentra na análise das respectivas espécies de classificação de tais manifestações.

Cretella Neto considera que, a despeito da possibilidade de expedição de atos normativos pelas organizações internacionais, há uma dificuldade de sua categorização, por ausência de norma geral de DIP que preveja o aspecto extrínseco, é dizer, a forma de tais atos (2013, p. 169).

Nesse viés, os atos unilaterais expedidos pelos organismos internacionais podem ser classificados sob diversos critérios. Para este trabalho, estudar-se-á dois deles, os quais são abordados por Mazzuoli (2023, pp. 134-138) e El Droubi (2006, pp. 229-231).

Quanto aos destinatários, o ato poderá ser: i) interno (ou autonormativo), quando apenas obriga o próprio organismo internacional, e comumente é destinado à sua organização (ex.: gestão de pessoal); ou, ii) externo (ou heteronormativo), quando tem por destinatários os Estados-membros, ou produz efeitos para outras organizações (Mazzuoli, 2023, p. 136).

Quanto à terminologia, o mesmo autor as classifica em: a) resoluções; b) declarações; c) decisões; d) diretrizes ou diretivas; e, e) recomendações (2023, p.

[28] Sobre o procedimento de internalização, El Droubi (2006), Macedo e Pinto (2011) e Benjamin (2014) compreendem que as resoluções do CSNU são internalizadas por meio de Decreto presidencial, embora os dois primeiros trabalhos critiquem tal procedimento, considerando ser necessária a participação do Congresso Nacional, através de lei em sentido formal. Exceção se faz às hipóteses previstas na Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, que passou a prever a desnecessidade de instrumento ratificador para determinadas resoluções sancionatórias do CSNU (art. 6º): "Dito de outra forma, não se revela mais necessária, em regra, uma Ação judicial, para que sejam efetivadas sanções de indisponibilidade previstas pelas Resoluções do CSNU, bastando a comunicação às pessoas físicas e jurídicas pelo Ministério da Justiça." (Tartarotti; Subtil, 2022, p. 45).

135). El Droubi (2006, p. 229), por sua vez, considera, também, os pareceres consultivos e as expressões de opinião. Ainda esclarece:

> [...] O termo *recomendação* deveria ser aplicado ao ato de um órgão internacional, dirigido a um ou mais destinatários, *convidando-os* à adoção de um determinado comportamento, ação ou abstenção. Não obrigatória, portanto, seria a recomendação. Já o termo *decisão* deveria ser atribuído àquele ato unilateral que fosse obrigatório. *Resolução* seria o termo a designar tanto um quanto outro ato, ou seja, obrigatório ou não (2006, p. 230).

Caberá, também, ao tratado constitutivo de cada organização dispor acerca dos atos com caráter obrigatório, bem como os órgãos responsáveis por sua edição (Amerasinghe, 2005, p. 162).

No caso da ONU, a Carta de São Francisco (Brasil, 1945) apenas previu um órgão com atribuição para a edição de atos vinculantes: o Conselho de Segurança, em atuação embasada no art. 25[29].

> Em alguns casos, no entanto, o rigor de linguagem é patente. Por exemplo, o Artigo 25 da Carta da ONU proclama que "os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, ...". De forma precisa, esse dispositivo emprega tecnicamente o vocábulo decisão, enquanto outros artigos da Carta, embora utilizem a mesma palavra, o fazem em sentido amplo, como recomendação. Usado desta última forma, em sentido comum, a decisão (ou recomendação) tem por finalidade simplesmente encerrar uma discussão ou materializar uma deliberação. Não há dúvida, no entanto, de que os idealizadores da Carta deixaram de dar autoridade legislativa à Assembleia Geral. Exceto em relação às questões orçamentárias, as resoluções da A-G são recomendatórias, e não diretamente vinculantes, como deixa entrever a leitura dos Artigos 10, 11, 12, 13 e 14 (Cretella Neto, 2013, p. 170).

Em decorrência, Cançado Trindade observa:

> A rigor, as únicas decisões realmente mandatórias, além das mencionadas decisões do Conselho de Segurança sob o artigo 25 da Carta da ONU, são as resoluções relativas à estrutura interna da Organização: aqui se tomam decisões mandatórias pela ação conjunta da Assembleia Geral com

[29] Artigo 25. Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

> recomendação prévia positiva do Conselho de Segurança (em questões "internas" como admissão, suspensão e expulsão de membros, e nomeação do Secretário-Geral) (2012, p. 387).

Cretella Neto considera, todavia, que tal definição não é tão simples. Isso porque, a despeito da Carta não dispor sobre o caráter obrigatório das decisões da Assembleia-Geral, podem ser extraídas consequências de tais atos. Não obstante, o autor reconhece a necessária distinção entre as manifestações do CSNU e da AG:

> Devem-se diferenciar, no entanto, as resoluções do Conselho de Segurança das da Assembleia Geral. O alcance e o efeito jurídico das primeiras já foi esclarecido. No segundo caso, deve-se levar em conta que a A-G não possui autoridade legislativa internacional. Ela tem competência para estudar, debater, recomendar, mas não pode legislar. Costuma-se fazer referência às decisões da A-G como tendo "efeito moral", mas essa é uma simplificação grosseira que nem sempre corresponde à realidade (2013, p. 173).

A mesma conclusão é defendida por Cançado Trindade, que considera que as resoluções das Organizações Internacionais podem variar em relevância e escopo, mas o silêncio do art. 38 do ECIJ sobre sua classificação como fontes do direito internacional não impedem que sua importância jurídica seja considerada, inclusive pela Corte Internacional de Justiça, a qual, na Advisory Opinion de 7 de agosto de 1996, afirmou que "*General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an opinio juris"* (CIJ, 1996, *apud* Cançado Trindade, 2010, p. 130).

> Contrastam tais decisões do Conselho de Segurança (artigo 25) com as *recomendações* da Assembléia Geral (artigos 10 a 14), uma vez que estas últimas, diferentemente das primeiras, não têm caráter mandatório, mas nem por isso estão desprovidas de efeitos jurídicos (Cançado Trindade, 2012, p. 386).

Dessa forma, as resoluções não vinculantes devem ser observadas, senão por seu cunho obrigatório, porque representam o posicionamento das Nações Unidas sobre o tema[30].

O impacto da distinção entre as decisões do CSNU e as recomendações, expedidas tanto pelo Conselho, como pela Assembleia-Geral e demais órgãos e agências da ONU, diz respeito aos mecanismos para a sua implementação e a ausência de instrumentos que imponham o seu cumprimento. A atuação sancionatória do CSNU está prevista no art. 39 da Carta de São Francisco, e se refere ao contexto de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Por sua vez, as espécies de sanções são nomeadas nos arts. 41 e 42 do documento. Entre elas, podemos mencionar: i) interrupção das relações econômicas; ii) interrupção dos meios de comunicações; iii) rompimento das relações diplomáticas; e, iv) atuação das forças armadas (Brasil, 1945). Sobre os tipos de sanção, Cançado Trindade disserta:

> Assim, sucessivas sanções têm imposto o embargo de armas (geralmente em meio a conflitos armados internos). Outras têm restringido a livre circulação de pessoas (incluindo a proibição de voos) e de bens; as restrições de comércio mais comumente importas têm sido em relação ao petróleo, a diamantes e a madeira. As Sanções têm consistido também no congelamento de fundos, ativos financeiros e recursos econômicos de entidades ou indivíduos. As sanções mais recentes têm buscado obstaculizar programas nucleares, missilísticos e de outras armas de destruição em massa [...] (Cançado Trindade, 2012, p. 464)[31].

Por outro lado, a falta de exequibilidade das Resoluções da Assembleia-Geral pode ser representada pelo próprio conteúdo daquelas produzidas sob o escopo da agenda *"Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission"*. Desde 2016, com a Resolução A/RES/71/134 (ONU, 2016c), o órgão incluiu no

[30] Thus, summing up, the category of resolutions of international organizations does rank among the formal "sources" of contemporary International Law. Under certain circumstances, some resolutions do meet this test of being a means whereby International Law manifests itself. And even if certain resolutions are purely recommendatory, – and, thus, not binding, – they are, nevertheless, juridically relevant, have much influenced international practice, and States themselves, naturally reluctant to infringe them, consider themselves at least in the duty to consider them in good faith (Cançado Trindade, 2010, p. 131).

[31] A despeito de ter sido utilizada neste trabalho a 5ª edição do livro, de 2012, a 1ª edição da obra foi editada em 1990. Logo, determinadas passagens podem não representar o contexto recente, o que não retira a atualidade do conteúdo doutrinário do texto do grande internacionalista Cançado Trindade.

texto do documento anual a preocupação em respeito à baixa taxa de resposta dos Estados-membros sobre os pedidos referentes a estabelecimento de jurisdição criminal de seus nacionais e quanto à atualização do status das investigações e processos instaurados no âmbito do país, sem, contudo, estabelecer qualquer consequência direta.

A identificação da falha de *compliance* às Resoluções da Assembleia-Geral preocupa, também, a doutrina. Ao defender a adoção de uma Convenção sobre *accountability* criminal de *peacekeepers*, O'Brien salienta: "*However, the continuing occurrences of SEA committed by peacekeeping personnel demonstrate that organisational administrative regulations are insufficient deterrents*" (2013, p. 157). Da mesma forma, Burke:

> *The Secretary-General notes that states are then required to inform the Secretary-General on a regular basis of case progress. The difficulty is that states too often do not comply with this obligation and the United Nations has no enforcement power, irrespective of the fact that the MOU is a binding legal document. The provision requiring state reporting to the United Nations is simply too unspecific, and there are no real repercussions* (2016, p. 123).

Embora a autora aborde, nesse ponto, a questão da ausência de resposta no contexto dos *TCC*, a questão é similar à ora delineada. Especificamente sobre oficiais e especialistas em missão, o argumento é reforçado pelo mesmo artigo, em passagem na qual a autora demonstra preocupação com o conteúdo das respostas encaminhadas pelos Estados-membros, as quais seriam vagas ou se refeririam não a *SEA*, mas a crimes internacionais e transnacionais (Burke, 2016, p. 114).

Portanto, a implementação de medidas para a *accountability* criminal ora estudada poderá ser ampliada pelo uso de instrumentos com maior potencial coercitivo. Uma opção seria a conformação a um segundo tipo de fonte formal do direito internacional: o costume.

O art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça caracteriza o costume internacional "[...] como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito" (Brasil, 1945). Para sua caracterização, exige-se, além da reiteração (elemento objetivo), o reconhecimento de uma *opinio juris*, ou seja, a crença de que a prática

está de acordo com a lei e é aceita como tal (elemento subjetivo), com possibilidade de sancionamento em caso de descumprimento (Cançado Trindade, 2010, p. 216).

Mazzuoli considera que, atualmente, o processo de formação de um costume poderá ser iniciado pela expedição de documentos por organizações internacionais: "Estes se verificam, atualmente, na prática das organizações internacionais, quando adotam certas diretrizes e resoluções, fruto de longas discussões e consensos obtidos nas votações de suas assembleias gerais" (2023, p. 109).[32] Logo, se uma resolução não representar, por si só, um costume, poderá dar origem a um procedimento de reiteração de condutas, de forma a materializar a criação, e o próprio reconhecimento, de um costume.

Apesar de tais considerações, não é possível constatar a existência de diretrizes e resoluções da ONU que materializem o início de um processo de formação de um costume acerca da definição da jurisdição para o processamento e o julgamento de *UNMEM*, porquanto sequer é indene de dúvidas o posicionamento da Organização sobre a questão.

No mesmo sentido, Deen-Racsmány menciona não ter encontrado, em seus estudos, norma costumeira que fundamente a concessão de imunidades que não aquelas já previstas na Convenção (Brasil, 1950) ou no modelo *SOFA* (ONU, 1990), ou a previsão de jurisdição exclusiva do Estado de origem do *UNMEM* (2015-2016, p. 232-237)[33].

Portanto, ainda que se atribua ao Estado de origem do militar e ao *host state* a jurisdição criminal para o processamento e julgamento de oficiais e especialistas em missão, foi possível observar neste Capítulo que as delegações representativas dos Estados-membros no grupo de trabalho instituído no âmbito do 6º Comitê não chegaram a um consenso sobre os mecanismos de *accountability* dos *UNMEM*, ou,

[32] No mesmo sentido, Cançado Trindade menciona que: "[...] nowadays, international practice has a much wider scope, comprising not only that of States, but also that of international organizations and of other subjects of International Law" (2010, p. 118).

[33] Em conclusão, ao resumir o estudo sobre tratados e costumes internacionais quanto a imunidade e jurisdição de integrantes de operações conduzidas pela ONU (conforme nota de rodapé nº 158), a autora salienta: "The author is not aware of other relevant rules of customary international law, or of specific expressions of opinion juris or State practice related to the fields examined here" (2015-2016, p. 236-237).

até mesmo, sobre sua natureza jurídica, o que dificulta a própria formação de um costume internacional.

A falta de convergência, ou ao menos de um viés majoritário, reforça a concepção de Deen-Racsmány, para quem a figura do *UNMEM*, atualmente, se assemelha à figura mitológica de Jano (2015-2016, p. 212).

2.2.3 A dupla face dos UNMEM e a discussão acerca da moldura jurídica pertinente a sua accountability

Um problema importante a ser considerado para o estudo da *accountability* criminal de *UNMEM* diz respeito ao que Deen-Racsmány classificou como *Janus-faced category* (2015-2016, p. 212).

Na mitologia romana, o deus Jano (*Janus*) é representado por duas faces, que apontam em direções opostas, as quais representam a concepção de ambivalência. Sua metáfora é utilizada nos mais diversos ramos da ciência para identificar fenômenos e institutos que podem se apresentar sob o aspecto da dualidade. Nesse sentido é que a autora considera:

> *In sum, UNMEMs constitute a Janus-faced category. In significant respects (e.g. personal undertakings, obligation not to seek or accept instructions from one's Government, (limited) UN disciplinary power, direct links with UN), their position is similar to that of other experts on mission and to some extent even of UN officials. However, their prevailing links to the national armed forces render their situation (seemingly) more complex. Like MMsNCs, they may indeed remain subject to the national (military) jurisdiction of the seconding State* (Deen-Racsmány, 2015-2016, p. 212).

Ou seja, o militar que é desdobrado como especialista em missão observa o regramento peculiar a tal categoria de profissionais, o que inclui a submissão à Convenção sobre Privilégios e Imunidades (Brasil, 1950) e a assinatura de termo de compromisso individual (ONU, 2010, pp. 36-37), bem como a ausência de vinculação a qualquer Memorando de Entendimento eventualmente assinado por seu Estado de origem e a ONU.

Ao mesmo tempo, permanece em serviço ativo, vinculado aos deveres, obrigações, direitos e prerrogativas dos integrantes das Forças Armadas[34], condição *sine qua non* seriam desdobrados em *PKO*. Significa dizer que as características da profissão militar são essenciais para o exercício das funções dos *UNMEM*. Logo, ao ser designado para uma operação de paz, o militar desdobrado individualmente deve honrar a moldura jurídica castrense, tanto sob o aspecto nacional, como sob as normas de direito internacional aplicáveis às operações militares, situação amparada pela tecnologia jurídica do direito operacional.

Deen-Racsmány disserta que tal dualidade não significa que os *UNMEM* devam obedecer às imunidades e às regras que definem a jurisdição criminal aplicáveis ao contingente militar. Tampouco deveria ser estabelecido regime jurídico híbrido (observância da Convenção e fixação de jurisdição exclusiva dos respectivos Estados de origem), pela ausência de amparo jurídico para se estabelecer a distinção de tratamento entre as espécies de especialistas em missão (2015-2016).

Não obstante, a aplicação de um regramento jurídico *sui generis* é uma realidade.

Sob o primeiro aspecto, apesar de não se reportar ao seu Estado de origem quanto aos atos relacionados ao cumprimento de seus deveres funcionais enquanto especialista em missão, o *UNMEM* é subordinado ao Chefe do Componente Militar da Missão: "*Once assigned under United Nations operational control, experts on mission and contingent members report to the Head of Military Component and they should not act on national direction*" (ONU, 2010, pp. 8-9).

Além disso, aos *UNMEM* é aplicável o documento intitulado "*Ten Rules – Code of personal conduct for blue helmets"*[35] (ONU, 2010, p. 41). Entre as 10 regras, destacam-se aquelas que orientam que o *UNMEM* deverá demonstrar cortesia militar e utilizar o uniforme nacional no exercício de atividades de serviço (ONU, 1990, p. 10).

Sob o aspecto disciplinar, as *Directives for disciplinary matters involving civilian police officers and military observers* dispõem, de forma expressa, sobre a

[34] Características extraídas dos Títulos II e III do Estatuto dos Militares, aprovado pela Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Brasil, 1980).

[35] A denominação "blue helmets" – capacetes azuis – identifica apenas os militares desdobrados em operações de paz.

possibilidade de instauração de procedimento apuratório e sancionador pelo Estado de origem do militar:

> *In addition to any United Nations administrative and/or disciplinary action(s), the individual may be subject to any applicable national disciplinary proceedings. For this purpose, a report on the misconduct and action taken shall be forwarded to United Nations Headquarters in New York in order to inform the Permanent Mission concerned* (2003b, p. 6).

Portanto, quando a investigação preliminar conduzida pela ONU, por meio de *Board of Inquiry*, concluir que as alegações em face de um *UNMEM* são fundamentadas, a documentação deverá ser encaminhada à Missão Permanente do respectivo Estado de origem, a fim de que possa ser instaurado o procedimento disciplinar devido, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas, disciplinares e repatriação pelas Nações Unidas.

No âmbito nacional, a Instrução Normativa EMCFA-MD nº 7, de 5 de julho de 2021, embora tenha por escopo estabelecer procedimentos, atividades de coordenação e responsabilidade para a condução de investigações de militares integrantes de contingente, Estado-Maior ou na função de Elementos de Apoio Nacional (art. 1º), traz, no seu art. 6º, previsão sobre *UNMEM*[36]. Embora o documento reconheça a atribuição investigativa e disciplinar da ONU, considera-se a possibilidade de ações no âmbito da legislação brasileira, especialmente no que toca à apuração de responsabilidade criminal.

Portanto, concordamos com Deen-Racsmány no sentido de que o *UNMEM* não poderá se submeter à moldura descrita no *MOU* assinado entre a ONU e o *TCC*, nem às regras de imunidade aplicáveis aos membros do contingente militar. Não obstante, não poderá ser excluída da análise a característica inerente a tal espécie de especialista em missão: o fato de serem membros das Forças Armadas de seus

[36] Art. 6º A investigação preliminar de supostas falhas de conduta envolvendo os militares brasileiros nas funções de especialistas em missão (United Nations Experts on Mission - UNMEM) - Observadores Militares (UN Military Observers - UNMOs), Oficiais de Ligação (UN Military Liaison Officers - MLOs), Assessores Militares (UN Military Advisers - MILADs) e Policiais (Individual Police Officer - IPO) estará a cargo da ONU, à qual caberá a adoção de eventuais sanções disciplinares no âmbito da Missão de Paz, conforme normas específicas dessa organização, sem prejuízo de posterior apuração de responsabilidade criminal pelas autoridades brasileiras.
Parágrafo único. Para as investigações de UNMEM brasileiro, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas poderá realizar gestões junto à ONU, por intermédio do ECM, para acompanhamento do procedimento por parte de um NIO brasileiro junto àquela organização, não eximindo, com isso, ações que venham a ser tomadas no âmbito da legislação brasileira (Brasil, 2021).

respectivos países, o que atrai um regime jurídico específico. Como bem resumem Hampton e Kihara-Hunt (2007, p. 199):

> *Military Observers (MOs) are recruited as individuals, and* ***they have to be full-time serving members of armed forces****. They are recruited through the government of the sending state****. Under the sending state's legislation, its authorities should have criminal and disciplinary jurisdiction over them****. Their status is that of Experts on Mission, based on the SOFA. This means that they enjoy immunity from the host state jurisdiction with regard to official acts. They come under the command of the United Nations while on mission* (grifo nosso).

Embora descrevam expressamente a situação dos *MILOB*, a conclusão das autoras é aplicável a qualquer *UNMEM*.

Como será abordado no Capítulo seguinte, ao militar da ativa poderá ser aplicável a legislação penal e processual penal militar brasileiras ainda que esteja exercendo suas atividades oficiais fora do território nacional. Ao contrário de corroborar com a falha na *accountability* por uma suposta impunidade[37], o desenho do Sistema de Justiça Penal Militar brasileiro e do processo administrativo-sancionador castrense nacionais vão ao encontro da política de *accountability* criminal conduzida pela ONU, na medida em que estabelece instrumentos para viabilizar a persecução penal. Sua aplicabilidade é amparada pelo manto do direito operacional.

2.3 Conclusões parciais

O estudo da arena institucional e o diagnóstico da situação-problema referente à *accountability* de oficiais e especialistas em missão, a partir da política *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*, bem como do contexto normativo vigente no âmbito internacional apontam para o que a ONU denominou de *jurisdictional gap*: a ausência de sedimentação e uniformização do tratamento jurídico destinado à definição da jurisdição criminal para processamento e julgamento de atores desdobrados individualmente em operações de paz.

Se, por um lado, tentou-se emplacar uma proposta de Convenção que pacifique a questão, a qual identificaria a jurisdição primária do *host state* ao mesmo

[37] Preocupação demonstrada por van Leeuwen (2019, p. 141) e Ndulo (2009, p. 153).

tempo em que autorizaria outros Estados a processar e julgar pessoal civil e militar acusado da prática de crimes no âmbito de *PKO*, especialmente considerado o princípio da personalidade ativa, por outro eternizaram-se as medidas a curto prazo, que também reconhecem a aplicação de tais regras, porém sem caráter vinculante.

Com base no cenário apresentado, visualiza-se a existência de problemas de duas ordens: falha no processo de *accountability* e insegurança jurídica.

Sob o primeiro critério, com base na doutrina de Schedler (1999, pp. 14-15), é possível identificar uma dificuldade de *answerability*, ou seja, em determinar a quem, o que e como se deve responder/justificar os atos praticados, na medida em que é compreendida como atuação bilateral, que depende do engajamento de quem monitora/supervisiona/investiga (*accounting actors*) e quem é monitorado/supervisionado/investigado (*accountable actors*). Importando o conceito para o contexto posto, a indefinição quanto à jurisdição criminal implica desde as fases pré-jurisdicionais, de caráter investigativo, como jurisdicional, na medida em que não define a autoridade com poder persecutório e julgador.

Saliente-se que, ainda que haja uma investigação disciplinar conduzida pela ONU por meio do *OIOS* (ONU, 2015c), esta não possui natureza jurídica de inquérito policial (ONU, 2023a, p. 5), podendo ser aproveitada pelo Estado que assumir a jurisdição se e em que medida o respectivo ordenamento jurídico permitir.

A segunda dificuldade referente à *accountability* diz respeito ao *enforcement* (Schedler, 1999, pp. 15-17), que estabelece mecanismos de sancionamento pelas falhas de conduta apuradas, a partir do devido processo legal. No contexto das operações de paz, *site UN Conduct* assim o conceitua:

> *Enforcement encompasses activities taken in response to a report of possible misconduct. Enforcement ensures that there is accountability for violations of United Nations Standards of Conduct and it is therefore essential for ensuring that the UN Standards of Conduct are respected* (ONU, 2024d).

Quando não há consenso sobre o país e/ou órgãos responsáveis pela investigação e persecução criminais, as atividades necessárias ao sancionamento, senão deixam de ser conduzidas, apresentam margem para a anulação do processo

penal sancionador. Nesse ponto, a dificuldade de *enforcement* se conecta ao segundo critério: a insegurança jurídica.

Na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello,

> O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social.
>
> [...]
>
> Esta "segurança jurídica" coincide com uma das mais profundas aspirações do Homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo esta uma busca permanente do ser humano. É a insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro; é ela, pois, que enseja projetar e iniciar, consequentemente - e não aleatoriamente, ao mero sabor do acaso-, comportamentos cujos frutos são esperáveis a médio e longo prazo. Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana. Esta é a normalidade das coisas (2015, p. 128).

A segurança jurídica se presta, portanto, para garantir a noção de estabilidade nas relações jurídicas, de forma que se consiga definir, antes que uma conduta seja praticada, as consequências e repercussões que dela decorrerão.

A forma como a questão da *accountability* criminal de oficiais e especialistas em missão é conduzida pela ONU, por meio do reconhecimento do *jurisdictional gap* e do prolongamento da adoção de medidas a curto prazo em documento não vinculante não aparenta a estabilidade que o tema exige.

Podem ser indicados como fatores que geram a insegurança jurídica: i) a multiplicidade de Estados indicados como supostamente responsável pelo exercício da jurisdição criminal; ii) a utilização de termos dúbios para classificar os *UNMEM*; iii) a ausência de identificação de parâmetros para excluir a jurisdição primária do *host state* (ou seja, ausência de definição do que seria um sistema jurídico disfuncional); e, iv) suposta violação ao princípio da isonomia, ao estabelecer regramentos jurídicos distintos para as categorias de pessoal desdobrado, sobretudo quando define a jurisdição exclusiva do país de origem apenas para os militares integrantes do contingente militar.

Assevere-se que, no âmbito do processo penal militar, além do devido processo legal, deverá ser observado o princípio *in dubio pro reo*. Dessa forma, o *jurisdictional gap* poderá permitir a absolvição de profissionais desdobrados sob a égide da ONU que efetivamente cometeram atos tipificados como crimes.

A despeito de tais considerações, ao menos em âmbito nacional se considera que o problema indicado no *Zeid Report* (ONU, 2005) e que persiste sendo apontado até os dias de hoje (ONU, 2023a) poderá ser estudado por uma abordagem distinta e funcional, através de uma tecnologia jurídica que congrega o direito internacional público, o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito público interno: o direito operacional.

CAPÍTULO 3.
UMA PROPOSTA DE DESENHO INSTITUCIONAL DA JURISDIÇÃO CRIMINAL À LUZ DO DIREITO OPERACIONAL NOS CASOS DE EXPLORAÇÃO E ABUSO SEXUAL IMPUTADOS A *UNMEM*

Se o contexto das fontes de direito internacional público, tal qual explanado no Capítulo anterior, não é capaz de definir a jurisdição criminal para o processamento e julgamento de *UNMEM* acusados da prática de *SEA* no contexto de *PKO*, tampouco o *host state* ou o país de origem do militar devem, de forma isolada e sem a compreensão do cenário internacional e institucional onusiano, aplicar suas normas internas para o processamento e julgamento de tais militares quando acusados do cometimento de crimes sexuais, sob pena, inclusive, de assumir riscos diplomáticos.

O direito operacional surge, nesse sentido, como tecnologia jurídica para validar a assunção da função julgadora por determinado Estado, na medida em que analisa o contexto das operações militares de forma sistemática, alinhando as perspectivas de Direito Internacional Público, de Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Direito Público interno em prol da melhor solução para a *accountability* criminal proposta. Como definem Queiroz e Assis:

> Nesse mister, para que se tenha a nítida noção da legalidade da atuação da tropa, faz-se necessária uma filtragem do emprego frente ao regime jurídico do Direito Operacional, tendo como ápice a Constituição Federal e passando pelas normas de direito administrativo, civil, previdenciário, penal e processual militar, tratados internacionais, até chegar às regras de engajamento da operação. Tudo por meio da base principiológica que rege o emprego do braço armado do Estado (2017, p. 86).

O Direito Internacional Público servirá de alicerce para a construção do teste da hipótese de pesquisa. É preciso interpretar tanto a Carta de São Francisco (Brasil, 1945), como a Convenção sobre Privilégios e Imunidades (Brasil, 1950) e os documentos expedidos pelos mais diversos órgãos da ONU, com caráter normativo e/ou orientador da política da Organização, a fim de respaldar a assunção da

responsabilidade julgadora por um determinado Estado, seja ele o que recebe a missão de paz, o de origem do militar, ou um terceiro Estado-membro da ONU. Outrossim, se necessário, podem ser utilizados mecanismos diplomáticos para sanar eventuais discordâncias entre os Estados envolvidos.

Cabe ao Direito Internacional dos Direitos Humanos assegurar que os direitos mínimos do acusado sejam respeitados pelo país que assumir a jurisdição para julgamento do *UNMEM*, a exemplo do contraditório, da ampla defesa, da imparcialidade do órgão julgador e da isonomia. O DIDH, também, estabelece a necessidade de proteção de vítimas e de testemunhas.

Por sua vez, o Direito Público interno tipificará as condutas criminosas, definirá aspectos quanto a territorialidade e extraterritorialidade de normas penais e processuais e estabelecerá o rito processual que resultará na decisão condenatória ou absolutória[1].

A partir da identificação das dificuldades apresentadas no Capítulo anterior, o qual conduziu uma análise da lacuna jurídica conforme o Direito Internacional, neste capítulo será analisado, em um primeiro momento, as vias institucionais existentes e relacionadas à *accountability* criminal de *UNMEM*, realizando estudo comparativo com tratados que regulam a prática de crimes em cenário internacional.

Em seguida, será abordado o tratamento *accountability* criminal de *UNMEM*, pela prática de atos classificados como *SEA*, conforme o ordenamento jurídico nacional, tomando por base o modelo jurídico brasileiro.

O objetivo principal é compreender que, muito embora haja um certo ceticismo da comunidade internacional (Deen-Racsmány, 2015-2016) em relação a uma proteção nacional dos pares, é possível estabelecer um desenho em que o *UNMEM* que cometa ato classificado como exploração e abuso sexual seja julgado e condenado pelo seu país de origem.

[1] Aspectos referentes à investigação criminal não serão abordados neste Capítulo, por exigir um estudo específico e modelagem complexa, com o envolvimento de diversos atores institucionais internacionais (ONU, host country e país com jurisdição).

3.1 As vias institucionais existentes

No Capítulo anterior, realizamos uma análise da agenda *"Criminal accountability of United Nations Officials and Experts on Mission"*. A partir desse estudo, foi possível compreender que, desde o *Zeid Report* (ONU, 2005a), a ONU reconheceu a jurisdição criminal primária do *host state* para o processamento e julgamento de *UNMEM*. Não obstante, a Organização também admitiu as dificuldades na sua implementação, tanto sob a perspectiva da possibilidade de inexistência de um sistema jurídico consolidado no país que recebe a missão, como por questionamentos referentes à inobservância de direitos fundamentais do acusado.

> *87. In the great majority of cases the application of the tests in the Convention is clear.* ***What was not anticipated at the time the General Convention was drafted was that the United Nations would, on occasion, be operating in areas where there was no functioning legal system or where the legal system was so devastated by conflict that it no longer satisfied minimum international human rights standards*** (ONU, 2005a, p. 29) (grifo nosso).

Nessas circunstâncias, a ONU considerou válidas duas situações: i) a possibilidade de não suspensão da imunidade assegurada aos oficiais e especialistas em missão por meio da Convenção sobre Privilégios e Imunidades (Brasil, 1950); e, ii) o julgamento de *UNMEM* por outro Estado-membro da Organização.

> *[...] In such cases* ***it would not be in the interests of the United Nations to waive immunity*** *because its Charter requires it to uphold, promote and respect human rights. In other words, it would not be in the interest of the Organization for the Secretary-General to permit a staff member to be subjected to a criminal process that did not respect basic international human rights standards.*
>
> *88.* ***In such cases, making United Nations personnel criminally accountable depends upon whether another State has jurisdiction under its laws to prosecute. A number of States assert criminal jurisdiction over their nationals****, but whether an effective prosecution can be launched depends on whether the offence is a crime under the law of the prosecuting State, whether sufficient evidence for prosecution under the applicable substantive and procedural law can be obtained and whether*

> *the prosecuting State can obtain custody of the accused. Whether those factors combine to enable prosecution is fortuitous. This is unsatisfactory. The intention of the Organization's founders to make United Nations personnel criminally accountable for their misdeeds may be thwarted* (ONU, 2005a, p. 29) (grifo nosso).

A par de tais considerações, é forçoso considerar que, institucionalmente, a ONU reconheceu a previsão de julgamento pelo *host state* (ONU, 2007d). Além disso, a concessão e a suspensão da imunidade devem observar o contexto previsto na própria Convenção (Brasil, 1950).

Sob um terceiro aspecto, a previsão de jurisdição por outros países, para além do critério *ratione loci,* já encontra previsão em tratados vigentes, a exemplo da Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear.

Neste tópico, será discutido em que medida as vias institucionais existentes podem servir à *accountability* criminal de *UNMEM* acusados de prática de atos classificados como exploração e abuso sexual. Para tanto, serão analisados os aspectos pertinentes à suspensão da imunidade pelo Secretário-Geral; aos aspectos institucionais e políticos do exercício da jurisdição pelo *host state*; e estudo comparativo com normas internacionais vigentes que tratam sobre o exercício de jurisdição com base em critérios diversos do local do crime.

3.1.1 O tratamento jurídico da suspensão da imunidade de UNMEM: uma interpretação da Convenção sobre Privilégios e Imunidades da ONU

A Carta de São Francisco (Brasil, 1945), em seu art. 105, cuidou de mencionar situações nas quais a ONU deve gozar de privilégios e imunidades, a fim de conseguir alcançar os propósitos da instituição. O dispositivo foi regulamentado pela Convenção sobre Privilégios e Imunidades, a qual foi internalizada por meio do Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950 (Brasil, 1950). Especificamente, ao tratar sobre os especialistas em missão, o artigo VI do documento esclarece:

> Seção 22. O (*sic*) peritos[2] se não se tratar dos funcionários especificados no artigo V, quando em missão da Organização das Nações Unidas, gozarão, durante o período de sua missão, inclusive o tempo de viagem, dos privilégios e imunidades necessários ao livre exercício de suas funções. Gozarão, especialmente, dos seguintes privilégios e imunidades:
>
> [...]
>
> b) imunidade de toda jurisdição no que se refere aos atos por eles efetuados no desempenho de suas missões (compreendidas suas palavras e escritos). Esta imunidade continuará a lhes ser concedidas, mesmo depois que estas pessoas tiverem deixado de cumprir missões da Organização das Nações Unidas;
>
> [...]
>
> Secção (*sic*) 23. Os privilégios e imunidades são concedidos aos peritos no interesse da Organização das Nações Unidas e não em benefício dos mesmos. O Secretário geral poderá e deverá suspender a imunidade concedida a um perito em todos os casos em que, a seu critério, esta imunidade impedir a aplicação da justiça e puder ser suspensa sem prejuízo dos interesses da Organização.[3]

O´Brien menciona que deve ser feita uma distinção entre a imunidade funcional e a absoluta. A primeira, prevista na Convenção sobre Privilégios e Imunidades, se refere à situação do *UNMEM* e é traduzida na impossibilidade de instauração de processo criminal. Embora, para a autora, tal imunidade deva ser identificada pelo critério *ratione materiae* (O'Brien, 2010, p. 133), entendemos que melhor se adequa ao critério *ratione funcionae*, uma vez que os atos abrangidos por seu escopo devem ser praticados no exercício funcional.

[2] Apesar da tradução oficial da Convenção, aprovada por meio do Decreto nº 27.784/1950, ter utilizado a expressão "peritos" para a palavra inglesa "experts", preferimos, nesta obra, traduzi-la para "especialistas". Portanto, para os efeitos deste trabalho, a expressão "perito", tal qual apresentada no contexto da Convenção, deve ser interpretada como sinônimo de "especialista".

[3] A aplicação de tal dispositivo aos UNMEM foi reconhecida pela própria ONU, conforme já detalhado no Capítulo 1. Conforme disserta Miller (2007, p. 21): "In 1967, the Secretariat prepared a study for the International Law Commission (ILC) on the practice of the Organization in respect of privileges and immunities. The study noted that, by the mid-1960s, it was clearly established that, in peacekeeping missions, military observers and officers serving as part of the Force Commander's Headquarters staff were classified by Status of Forces Agreements as experts on mission.". No mesmo sentido foi a conclusão obtida na solução da consulta do Caso Mazilu (CIJ, 1989). (Miller, p. 28). Por sua vez, o Manual de Investigação do OIOS, dispõe: "United Nations Military Experts on Mission are accorded the status of "Expert on Mission" for the Organization in accordance with the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations.". (ONU, 2015c, p. 23).

A imunidade absoluta, por seu turno, seria aplicável aos altos funcionários da ONU, por meio da Convenção (imunidade diplomática), e aos *peacekeepers*, quando assim for previsto no *SOFA* (O´Brien, 2010, p. 134) e é definida pelo critério *ratione personae*. Traduz-se na impossibilidade de processamento e julgamento de tais agentes pelo *host country*.

> *The largest part of most peacekeeping missions, that is, the national military contingents, have absolute immunity (absolute immunity means that the host state can never punish them for crimes committed while in the host state's territory) from the host state jurisdiction while on the mission, and while this is usually set out in the Status-of-Forces Agreement (SOFA), the immunity is valid whether or not there is a SOFA* (Neudorfer, 2015, p. 23).

Explicada a distinção, se faz importante a discussão acerca do âmbito de aplicação da imunidade funcional. Isso porque o dispositivo convencional estabelece a imunidade jurisdicional para os atos efetuados no desempenho das missões designadas aos *UNMEM*. Nesse sentido, abarcaria ou não os casos de exploração e abuso sexual?

De acordo com o Manual de Investigações do *OIOS*, como as imunidades são funcionais, apenas seriam aplicáveis a atos praticados no exercício das funções (ONU, 2015c, p. 32). No mesmo sentido, O'Brien: *"Thus any act wich is ultra vires oficial capacity or purposes of work will not be subject to immunity"* (2010, p. 133). Sua característica distintiva é a possibilidade de suspensão pelo Secretário-Geral, no interesse da Organização e caso impeça o exercício da justiça, já que, nos termos da Seção 23 do art. 6º da Convenção, não tem caráter pessoal (ONU, 2015c, p. 32). Caberá ao Secretário-Geral decidir se os privilégios e imunidades existem e se eles devem ser suspensos (ONU, 2002).

A divergência doutrinária e documental surge quanto aos limites do exercício do poder-dever de suspensão da imunidade pelo Secretário-Geral. Tanto o *Zeid Report* (ONU, 2005a), como o relatório do Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a), consideram que o Secretário-Geral apenas deverá suspender a imunidade quando creditar haver um sistema jurídico funcional para julgamento dos acusados, ainda que o crime não tenha sido praticado no contexto de atividades oficiais:

> *The founders of the United Nations did not intend that the privileges and immunities of officials (staff have the status of officials) and experts on mission (civilian police and military observers have the status of experts on mission) should constitute a shield from national criminal prosecution for crimes committed in a State hosting a United Nations operation. However the absence of a functioning judicial system in some peacekeeping locations means that it is not feasible to waive immunity in those jurisdictions* (ONU, 2005a, p. 6).
>
> ***
>
> *22. Where there is a dysfunctional legal system in the host State,* ***it may not be in the interests of the United Nations to agree*** *(under the status-of-forces agreement) to the host State instituting criminal proceedings* ***or to waive immunity or certify the absence of immunity where the host State requests the United Nations to do so****. In these circumstances, a person's immunity appears to give him or her impunity at least vis-à-vis the host State* (ONU, 2006a, p. 9) (grifo nosso).

Apesar de considerarmos importante a preocupação apresentada em ambos os documentos, os quais também descrevem a necessidade de observância de normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, tais como o devido processo legal, ousamos discordar da posição apontada.

Miller (2007, p. 45) menciona que cabe ao Secretário-Geral o poder de decidir se o ato do especialista em missão foi praticado no exercício funcional ou não, ressaltando que os atos cometidos em atividades particulares e sem conexão com as funções oficiais não devem observar a imunidade funcional, o que não exclui a necessidade de avaliação específica de cada caso concreto pelo Secretário-Geral. Não obstante, salienta a preocupação da ONU com o Sistema Judiciário do país anfitrião, dissertando que, quando este não satisfizer os *standards* de DIDH, não seria do interesse da Organização suspender a imunidade, de forma que a *accountability* criminal dependeria da assunção da responsabilidade julgadora por outro Estado, usualmente o de origem do militar (Miller, 2007, p. 47).

A grande preocupação, prossegue o autor, se refere aos casos de *SEA*, quando os Estados não assumirem a jurisdição para o julgamento de seus nacionais. Nesse contexto, interpreta que, não obstante esteja claro que não se trata de ato de serviço, poderá haver uma falha no processo de *accountability*, motivo pelo qual foi

recomendado, no *Zeid Report* (ONU, 2005a), a constituição de Grupo de Especialistas em Direito para estudo aprofundado sobre o tema (Miller, 2007, p. 48).

Neudorfer traduz de forma direta a sua opinião, ao descrever que "*In addition, while military observers and civilian police only have functional immunity, and this clearly does not apply to acts of sexual exploitation and abuse, immunity would still have to be waived if the host state wanted to pursue prosecution*" (2015, p. 24). Na sua ótica, até poderia ser questionado qual o país teria a jurisdição para o processamento e o julgamento dos casos de *SEA*, mas seria necessária a suspensão da imunidade pelo Secretário-Geral da ONU.

Kihara-Hunt (2017, p. 77) apresenta interpretação diversa. Considera que, se a imunidade nunca existiu, a ONU não poderia suspendê-la. Para a autora, a questão referente à capacidade ou não de julgamento pelo *host country* não deve ser confundida com a necessidade de suspensão ou não da imunidade funcional, a qual inexistiria nos casos de *SEA*. O posicionamento parece encontrar respaldo na própria atuação prévia da Organização, como lecionam Hampsom e Kihara Hunt (2007, p. 207):

> *The borderline between the two (declaration of non-applicability of immunity and waiver of immunity) is not clear, and the decision is left to individual SRSGs. In a case involving an alleged rape by a Jordanian member of CIVPOL, the SRSG initially waived immunity and later said that immunity was not applicable.*

De fato, são raras as situações em que o cometimento de exploração e abuso sexual possa ser interpretado como abrangido pela imunidade funcional. Todavia, é necessário que a interpretação seja conduzida pelo Secretário-Geral, ao qual competiria a análise por meio de sistema de filtragem, com amparo no seguinte exercício:

i) o ato foi cometido no exercício da função? Caso a resposta seja negativa, não há imunidade a ser suspensa e o *UNMEM* deverá ser julgado pelo país que assuma a jurisdição, desde que respeitados os direitos humanos do acusado. Caso a resposta seja afirmativa, passa-se à segunda fase do exercício;

ii) a concessão da imunidade impede a aplicação da justiça? Caso a resposta seja positiva, a imunidade poderá ser suspensa, desde que respeitados, da mesma forma, os direitos humanos do acusado, passando para a fase seguinte do exercício.

iii) a imunidade pode ser suspensa sem prejuízo dos interesses da Organização? Caso a resposta seja positiva, a imunidade deve ser suspensa pelo Secretário-Geral.

Portanto, no que diz respeito à Convenção (Brasil, 1950), entendemos que os *UNMEM* estão abrangidos pelo seu escopo, referente à aplicação de imunidade funcional para as condutas praticadas no âmbito da *PKO*, desde que observado o critério *ratione funcionae*, isso é, para atos praticados no desempenho da missão.

As situações que não guardem relação funcional, tais como as classificadas como *SEA*, não poderão ser abrangidas pelo escopo da Convenção, por ausência de previsão expressa na norma[4]. Caberá, todavia, ao Secretário-Geral, realizar estudo preliminar do caso, a fim de identificar se a alegação é substancial e se, de fato, não é relacionada à função, quando deverá se manifestar pela inexistência de imunidade, e não por sua suspensão.

> *The practice of the Secretary-General in implementing this provision is clear. If staff or experts on mission commit criminal acts in their duty station and the host State seeks to prosecute, the Secretary-General will first make a determination as to whether the acts in question were performed in the course of official duties.* ***If the acts were not performed in the course of official duties, the Secretary-General will inform the local authorities that no functional immunity exists*** (ONU, 2005a, pp. 28-29) (grifo nosso).

Pode-se concluir que a interpretação construída no *Zeid Report* (ONU, 2005a), no relatório do Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a) e por parte da doutrina (Neudofer, 2015; Miller, 2007) direcionam a conclusão similar ao status de

[4] O fato de uma conduta de exploração ou abuso sexual ser classificada como crime militar, pelo ordenamento jurídico brasileiro, não exclui o raciocínio e a conclusão formulada. Isso porque, como será visto ainda neste capítulo, a tipificação do fato como crime castrense decorre da ofensa ao bem jurídico "regularidade das Forças Armadas", considerado o fato do militar estar desdobrado sob a bandeira nacional e repercutem não só na imagem internacional do Estado brasileiro, como para o próprio sucesso da Operação de Paz. Não obstante, a previsão quanto à imunidade é clara ao exigir que o fato por ela abrangido seja praticado "no exercício de funções oficiais", previsão mais restritiva do que a caracterização de crime militar disposta no CPM.

imunidade relativa previsto no *SOFA* para militares integrantes de tropa: caso não haja jurisdição funcional no *host country*, este não poderá assumir o processamento e julgamento do *UNMEM*, competindo o exercício jurisdicional a outros Estados (em especial, o país de origem do militar).

A *accountability* dependerá, portanto, de análise casuística referente: i) à existência de uma jurisdição funcional no Estado anfitrião (*no "one size fits all approach"*); ii) à vontade e as consequências políticas do exercício da jurisdição por esse Estado; e, iii) a possibilidade de assunção da jurisdição pelo Estado de origem do *UNMEM,* tal qual incentivado pela ONU na agenda *Criminal accountability of officials and experts on mission*.

O raciocínio ratifica a tecnologia do direito operacional, na medida em que, muito embora não haja previsão normativa, a interpretação do DIP, do DIDH e do ordenamento jurídico de cada um dos países envolvidos desencadeia uma modelagem apta ao exercício da *accountability* criminal, seja por meio da ausência total de imunidade (quando há um sistema jurídico funcional do *host country*), seja pela imunidade relativa, a qual está amparada não em convenção ou tratado, porquanto ausentes, mas na análise conjunta da proteção ao acusado concedida pelo DIDH, e do exercício da jurisdição pelo seu Estado de origem.

Analisaremos, a seguir, o contexto que orienta o exercício jurisdicional pelo país anfitrião.

3.1.2 Julgamento pelo host state

Uma vez excluída a hipótese de imunidade absoluta para a persecução penal de atos classificados como exploração e abuso sexual, o exercício da jurisdição primária, na visão institucional da ONU, caberá, preferencialmente, ao país anfitrião. Trata-se, em verdade, de interpretar a jurisdição como aspecto inerente à soberania: "*This is an undisputed principle based on the principle of sovereignty, and can be exercised 'regardless of the identity of the alleged offender or of the victim, of whether another State can exercise jurisdiction over the same conduct'*" (Odello, 2010, p. 374).

Como uma breve revisão do Capítulo anterior, afirmamos que a indicação da jurisdição primária do *host state* permeia a agenda "*Criminal Accountability of United*

Nations officials and experts on mission" desde a sua concepção. Tanto o *Zeid Report* (ONU, 2005a), como o relatório do Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a), enfatizaram que compete ao país que recebe a missão processar e julgar os oficiais e especialistas em missão, sejam eles civis ou militares, sempre que a imunidade for suspensa pelo Secretário-Geral ou inaplicável. O posicionamento constante de ambos os documentos foi institucionalizado na Resolução A/62/63, de 6 de dezembro de 2007:

> *Reaffirming further the obligation of United Nations officials and experts on mission to respect the national laws of the host State,* ***as well as the right of the host State to exercise, where applicable, its criminal jurisdiction****, in accordance with the relevant rules of international law and agreements governing operations of United Nations missions, […]* (ONU, 2007d) (grifo nosso).

O Grupo de Especialistas Jurídicos considerou quatro aspectos principais para o exercício da jurisdição pelo país anfitrião: i) é o local onde o delito foi cometido e que sofre os principais impactos da conduta criminosa; ii) maior facilidade para acesso a vítimas e testemunhas, bem como para coleta de evidências; iii) demonstração de respeito a leis e regulamentos locais; e, iv) maior representação de senso de justiça à população local (ONU, 2006a, pp. 10-11).

> *Prosecuting peacekeepers for sexual abuses committed in the state hosting the peacekeeping operation has several advantages. First, the prosecution would occur in the territory in which the act occurred. Not only would this permit the victim to appreciate that justice was done, it would also serve as deterrence and would facilitate evidence-gathering and the provision and securing of witnesses to testify* (Ndulo, 2009, p. 153).

Contudo, ao mesmo tempo em que reafirmam a jurisdição primária do *host country*, os relatórios demonstram preocupação com o seu exercício. A despeito de ser rechaçada a abordagem "*One size fits all*" (ONU, 2006a, pp. 13-14), considera-se que é comum que os países anfitriões tenham um sistema de justiça disfuncional, devendo ser assegurado o exercício dos direitos individuais dos acusados (ONU, 2005a, p. 24).

A conclusão obtida tanto pelo *Zeid Report*, como pelo relatório do Grupo de Especialistas pode ser reforçada pelo Painel de dados referentes a casos de exploração e abuso sexual: entre os anos de 2010 e 2024, o *OIOS* assumiu a

investigação de 435 casos, e o *TCC* de 233 casos, enquanto há apenas 1 registro de investigação conduzida pelo *host country* (ONU, 2024a)[5].

Além disso, o mesmo Painel nos informa que, das 312 alegações de *SEA* reportadas entre os anos de 2019 e 2023, 154 ocorreram no âmbito da MONUSCO, na República Democrática do Congo, país que, na visão da ONG *Trial Internacional*[6], possui sistema judiciário reconhecidamente disfuncional: "*The judicial system remains highly dysfunctional, and impunity remains widespread for state and non-state actors alike. The remoteness of certain areas and the poor infrastructures make it particularly difficult for crimes to get reported and documented"* (Trial Internacional, 2024)[7]. Ndulo também pontua que as Cortes locais dos países que recebem operações de paz geralmente sofrem crise de legitimidade pelos altos índices de corrupção (2009, p. 155).

Além da própria existência de um Poder Judiciário funcional, outras são as preocupações indicadas tanto na condução da agenda "*Criminal Accountability of United Nations officials and experts on mission"*, como pela doutrina. Como leciona Kihara-Hunt:

> *The host State is often not ready to prosecute UN personnel for various reasons. Some fragile host States may not have functional judiciary, or they may not have sufficient resources. It may be that host States do not see it as a priority to prosecute UN personnel. They may have misunderstandings about the scope of immunity. They may perceive prosecution of UN personnel as confronting the UN, and find it difficult to do so. With regard to prosecution in the host State, it is at least clear that there is no jurisdictional barrier. Therefore, it is advisable that capable host States should seek prosecution. Subsequently, the onus is on the UN's to provide legitimate reason for not handing over its personnel, should it have concerns regarding possible proceedings* (Kihara-Hunt, 2017, p. 78).

[5] O Painel não identifica o país que assumiu a jurisdição para o julgamento do acusado, mas apenas aquele que conduziu o processo investigativo.

[6] A ONG atua desde o ano de 2004 no país, com a finalidade de capacitar pessoal para promover um Sistema Judiciário capaz de julgar crimes e consequentemente promover a accountability.

[7] Outras notícias também confirmam a falta de um sistema judiciário funcional na República Democrática do Congo. Nesse sentido: "In the Democratic Republic of the Congo, an armed conflict costing millions of lives over the last three decades has weakened the country's justice system." (European Comission, 2019) e "The judiciary is often seen as corrupt and subject to political manipulation. It often shows bias against the opposition and civil society, while government allies typically enjoy impunity for abuses. Judges are not paid adequately or receive salaries late, increasing their susceptibility to bribes" (Fredom House, 2022).

A autora apresenta preocupações de ordem jurídica (dúvidas em relação ao escopo da imunidade) mas, sobretudo, políticas, em especial a possibilidade da interpretação de que a instauração de um procedimento criminal confrontaria a ONU. O pensamento é corroborado por Quénivet (2007, p. 665).

Sob outro aspecto, ressalte-se a alta rotatividade de *UNMEM*, cujo período na missão dura, em média, um ano (ONU, 2010, p. 21). Logo, é possível que, quando a investigação seja concluída e esteja apta a fundamentar o início de uma ação penal, o acusado já tenha sido repatriado.

> *However, this mode of prosecution presents several challenges. For example, gaining custody over peacekeepers may be challenging. Even if the courts of the host state assert personal jurisdiction based on territorial jurisdiction, once a peacekeeper leaves the host state, it may be difficult to regain custody of the peacekeeper* (Ndulo, 2009, p. 153).

Vale lembrar que, além da dificuldade de reobter a custódia do *peacekeeper* caso este já tenha saído do território do *host state*, como alertado pela autora, o modelo *SOFA,* no artigo 42, (b)[8], prevê a transferência da custódia de militares e civis vinculados à ONU a representantes da missão sempre que a prisão for efetivada pelo governo local (ONU, 1990).

Especificamente sobre os crimes sexuais, há também que se falar da pouca vontade política de sua persecução pelo país anfitrião, uma vez que fazem parte de um contexto no qual a violência sexual é arma de guerra: "*In addition, due partly to the gender bias and traditional attitudes that did not regard sexual violence during conflict as problems but rather as a fact of war that are pervasive in several countries in the world, there is frequently little political will to prosecute peacekeepers*" (Ndulo, 2009, p. 155).

O Grupo de Especialistas Jurídicos ainda apontou, em seu Relatório, a possibilidade de exercício de jurisdição pelo *host country* com o amparo da ONU, por

[8] 42. Subject to the provisions of paragraphs 24 and 26, officials of the Government may take into custody any member of the United Nations peace-keeping operation:
[...] (b) When such a member of the United Nations peace-keeping operation is apprehended in the comission or attempted commision of a criminal offense. Such person shall be delivered immediately, together with any weapons or Other item seized, to the nearest appropriate representative of the United Nations peace-keeping operation, whereafter the provisions of paragraph 47 shall apply mutatis mutandis. (ONU, 1990)

meio de arranjos *ad hoc*, mandatos executivos ou tribunais híbridos[9]. Contudo, os mecanismos esbarram em barreiras de ordens política e prática, especialmente relacionadas ao necessário consentimento do país anfitrião, aos custos e à necessidade de qualificação de profissionais locais (ONU, 2006a).

Ao tratar sobre outras situações em que foram instalados tribunais híbridos, Odello considera: "*The same report identifies also two limiting factors: the host State consent to establish such a type of tribunal; and the limitations linked to the financial commitment for UN Member States"* (2010, p. 375). Hampson e Kihara Hunt também apontam a dificuldade prática em se estabelecer mandatos executivos (2007, p. 214).

A par das circunstâncias que minam a credibilidade e dificultam, senão impedem, o exercício da jurisdição pelo *host country*, outro aspecto político também deve ser considerado: a fixação da jurisdição do país anfitrião pode desestimular a autorização de desdobramento de pessoal militar, ainda que na qualidade de *UNMEM*, pelos Estados-membros da ONU. Sob tal aspecto, o raciocínio deve ser similar àquele que instituiu o regime de imunidade relativa para os militares integrantes de contingentes.

Como leciona Deen-Racsmány, a jurisdição exclusiva do *TCC* foi estabelecida no modelo *SOFA*, entre outros motivos, por questões de soberania do Estado e de necessidade operacional, sobretudo porque esses países são relutantes "em renunciar à jurisdição penal sobre o seu pessoal militar, bem como em ceder tais poderes ao Estado anfitrião" (2015-2016, p. 197) (tradução livre).

Em estudo mais aprofundado, Burke disserta que a base para a fixação da imunidade relativa em relação a militares integrantes de contingente seria a doutrina da "Lei da Bandeira", por meio da qual historicamente se estabeleceu que, se um país autoriza a presença de Forças estrangeiras, teria, implicitamente, suspendido a sua jurisdição em relação a essa tropa. Tal imunidade teria relação íntima com as noções de necessidade funcional e atividades oficiais (2011, pp. 73 e 75).

Apesar da mudança do paradigma da OTAN, a qual passou a considerar no seu modelo *SOFA* a jurisdição concorrente entre o *TCC* e o *host state*, a manutenção

[9] A concepção de cada uma das formas indicadas para o exercício da jurisdição pelo host country foi descrita no Capítulo anterior.

da jurisdição criminal exclusiva pelo *SOFA* da ONU se fundamenta, na visão de Bowett, no aspecto político referente à necessidade de que os Estados continuem a contribuir com tropas para as *PKO* (*apud* Burke, 2011).

Embora a imunidade de jurisdição criminal em relação ao *host country* não encontre amparo em tratado, senão apenas no *SOFA* firmado entre a ONU e o país anfitrião (ou, inicialmente, no próprio modelo *SOFA*, enquanto o acordo ainda não tenha sido assinado pelas partes), o que leva a questionamentos referentes a sua legitimidade, é possível considerar que encontra amparo no costume internacional (Sharp; Fleck e Saalfeld; Sickmann *apud* Burke, 2011): "*Some authors argue, however, that the jurisdictional provisions of the Model SOFA, including those relating to military contingents, have now acquired the status of customary international law making them automatically applicable*" (Burke, 2011, p. 68).

Como bem delineado no Capítulo anterior, não é possível se falar em costume internacional relacionado à jurisdição criminal para julgamento de *UNMEM*, porquanto sequer haja um consenso sobre a matéria. Contudo, o argumento referente à preocupação dos países contribuintes em relação ao julgamento de militares nacionais pelo *host state* é similar, tendo sido, inclusive, considerado nas discussões do Comitê *ad hoc* e do grupo de trabalho instaurado no âmbito do 6º Comitê da ONU, de maneira que os representantes de alguns países, como a China, defenderam a jurisdição exclusiva do país de nacionalidade do *UNMEM* (Deen-Racsmány, 2015-2016, pp. 199 e 200).

Por fim, embora mantenha posicionamento oficial no sentido de resguardar a jurisdição criminal primária do país anfitrião, a orientação da ONU é voltada para a adoção da *short-term measure* referente ao exercício da mesma jurisdição pelo país de nacionalidade do militar, o que pode ser confirmado pelo factsheet "*Sexual Exploitation and abuse: management of reports and allegations involving UN personnel in peacekeeping and special political missions*" (ONU, 2017c). O documento, que descreve o rito a ser seguido desde o recebimento da alegação de *SEA* até as medidas a serem adotadas em caso do fato ser reputado como verdadeiro, orienta que, nas condutas imputadas a *UNMEM*, ao completar a investigação, a ONU deverá repatriar o militar e solicitar que seu país de origem conduza o procedimento relacionado à *accountability* criminal.

Portanto, apesar de ser considerada uma via institucional existente, o julgamento pelo *host country* encontra empecilhos jurídicos e políticos que, praticamente, inviabilizam o seu exercício. Consequentemente, o exercício da jurisdição por outro país é medida incentivada pela própria ONU, devendo o seu amparo ser buscado em outros documentos e fontes do direito internacional e do direito público interno.

Nesse sentido é que se analisará de que forma os tratados internacionais vigentes podem contribuir para a definição da jurisdição criminal para julgamento de *UNMEM*.

3.1.3 A (in)viabilidade de analogia com o modelo institucional estabelecido pela Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear

A recomendação do Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a) referente à necessidade de edição de uma Convenção para tratar sobre a *accountability* criminal de oficiais e especialistas em missão foi incorporada à política institucional da ONU, como medida a ser adotada a longo prazo (ONU, 2007d). Não obstante, tal qual apresentado no Capítulo anterior, passados quase 20 anos desde a apresentação do Relatório, não houve uma evolução da agenda da Organização que desencadeasse o início do trâmite para a aprovação da Convenção.

O que se percebe da proposta apresentada pelos especialistas, todavia, é que, no que concerne à definição da jurisdição criminal para processamento e julgamento dos oficiais e especialistas em missão, o modelo não inova, senão se assemelha àquele já previsto em Convenções em vigor. Em especial, a minuta cita como referência a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, firmada pelo Brasil em 2005 e internalizada por meio do Decreto nº 9.967, de 8 de agosto de 2019 (Brasil, 2019).

O modelo estabelecido pela Convenção Internacional prevê, no seu artigo 9º, o exercício de jurisdição de forma ampla, ao considerar que o Estado deve assumi-la quando o crime for cometido: i) em seu território; ii) a bordo de navio com a sua bandeira ou aeronave registrada sob as suas leis; e, iii) por cidadão nacional. Poderá, também, assumir a jurisdição quando o delito for perpetrado: a) contra cidadão nacional; b) contra instalação pública ou governamental nacional localizada no

exterior; c) por apátrida que tenha residência habitual em seu território; d) na tentativa de obrigar o Estado a realizar ou se abster de realizar uma ação; e, e) a bordo de aeronave operada pelo respectivo Governo. Por fim, admite-se a instauração da persecução penal quando o acusado estiver em seu território e não couber extradição a Estado que tenha estabelecido sua jurisdição em conformidade com as regras anteriores (Brasil, 2019)[10].

O questionamento que se faz é sobre a possibilidade de aplicação, por analogia, de tais normas, a *UNMEM* brasileiro acusado de prática delituosa no contexto de *PKO*. Sob tal aspecto, é precisa a lição de Mazzuoli:

> Em ambos os casos – quer na analogia ou na equidade – tanto mais se justifica considerá-las formas ou meios de completude do sistema jurídico do que como fontes (sequer pseudo-fontes) do Direito Internacional Público, relativamente às quais nenhuma de suas características lhe são compatíveis.
>
> [...]
>
> A analogia consiste na aplicação, a determinada situação de fato, de uma norma jurídica feita para servir a um caso parecido ou semelhante. O art. 38 do ECIJ, porém, não faz qualquer referência à analogia (somente à equidade). Por isso, conforme apontado por boa parte da doutrina, existe certo perigo em relação à sua aplicação nos casos que envolvam questões de soberania dos Estados (como exigir que determinado Estado se submeta a um meio exterior de solução de controvérsias, arbitral ou do Judiciário) e também em outros em que fica prejudicada a liberdade ou alguns direitos básicos do ser humano. (2023, p. 127)

No mesmo sentido, Rezek, para quem a analogia deve ser considerada como método de raciocínio jurídico, e não como fonte do direito internacional, além de dever ser aplicada com parcimônia: "Em direito das gentes não se podem construir, pelo método analógico, restrições à soberania, nem hipóteses de submissão do Estado ao juízo exterior, arbitral ou judiciário" (2024, p. 64).

Portanto, o raciocínio da aplicação analógica de critérios de definição de jurisdição estabelecidos em Convenções vigentes, vai de encontro ao raciocínio

[10] A previsão de exercício de jurisdição criminal para crimes praticados no exterior por cidadãos nacionais também encontra amparo em outras normas de direito internacional. Cite-se, a exemplo, o artigo 5º da Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, internalizada por meio do Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991 (Brasil, 1991).

descrito por Rezek e Mazzuoli, na medida em que incorre tanto na possibilidade de restrição da liberdade e de outros direitos básicos do acusado, como permeia questão delicada que envolve a soberania, à qual está vinculado o exercício da jurisdição.

Apesar de tais considerações, nota-se que as Convenções vigentes apontam um caminho para a solução do *jurisdictional gap*, embora não seja indene de críticas ou de falhas, já que a vigência da norma internacional exige a sua ratificação pelos Estados envolvidos.

Outrossim, o raciocínio quanto à impossibilidade de aplicação de analogia para a extensão das regras que definem a jurisdição previstas em outras Convenções não exclui a adoção analógica de previsão disposta no item 5 do artigo 9º da Convenção para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear[11], o qual estabelece: "5. **A presente Convenção não exclui o exercício de qualquer jurisdição penal estabelecida por Estado Parte em conformidade com sua legislação nacional**" (Brasil, 2019) (grifo nosso). É o que Cantarelli define como Direito Penal Internacional:

> A doutrina penal, considerada clássica e representada por Jimenez de Asua, vê no Direito Penal Internacional as regras do direito nacional referentes aos limites de aplicação da lei penal no espaço e as normas de cooperação, auxílio e assistência entre Estados para assegurar a execução da justiça punitiva. (2013, pp. 29-30)

Isso porque o dispositivo não funciona como regra limitadora da soberania ou restritiva de direitos e garantias do acusado, mas como vetor interpretativo de requisito inerente à própria soberania dos Estados: a sua jurisdição. Sob tal ótica, uma vez que o acusado esteja em território nacional, deve ele observar o respectivo ordenamento jurídico, sem prejuízo da submissão do réu, pelo mesmo crime, à persecução criminal por outro Estado[12]. O argumento é reforçado por Deen-Racsmány, para quem o DIP prevê a possibilidade de exercício concorrente de jurisdições criminais (2015-2016).

[11] Com redação similar ao item 3 do artigo 5º da Convenção contra a Tortura (Brasil, 1991).
[12] É o que prevê o art. 7º do Código Penal Militar e o art. 7º, §§ 1º e 2º, do Código Penal comum brasileiros.

Tal é a ótica das previsões orientadoras da ONU que, ao ratificar o posicionamento do Grupo de Especialistas acerca da desnecessidade de um tratado para o exercício da jurisdição criminal em face de *UNMEM* nacional (ONU, 2006a, p. 15), estabeleceu:

> *3. Strongly urges all States to consider establishing to the extent that they have not yet done so jurisdiction, particularly over crimes of a serious nature, as known in their existing domestic criminal laws, committed by their nationals while serving as United Nations officials or experts on mission, at least where the conduct as defined in the law of the State establishing jurisdiction also constitutes a crime under the laws of the host State* (ONU, 2007d, p. 2).

Portanto, compete a cada Estado-membro estabelecer, em seu ordenamento jurídico, as regras pertinentes ao exercício de sua jurisdição, em particular quanto a atos praticados fora do seu território[13].

3.2 A *accountability* criminal de casos de Exploração e Abuso Sexual imputados a *UNMEM* pelo ordenamento jurídico nacional: um estudo do modelo jurídico brasileiro

A modelagem da *accountability* criminal de *UNMEM* em relação a atos classificados como *SEA* proposta neste trabalho desagua, portanto, na aplicação do direito público interno para o exercício da jurisdição pelo país da nacionalidade do militar[14].

Embora se reconheça que a efetividade da política, sob tal aspecto, exige a adequação do ordenamento jurídico nacional de cada Estado-membro que contribui com pessoal para as operações de paz conduzidas sob a égide da ONU, optou-se por realizar um estudo de caso do modelo jurídico brasileiro.

O nosso ordenamento jurídico guarda características peculiares e possui normas de abrangência mais amplas do que a recomendação da ONU, que sugere a persecução penal quando houver a dupla tipificação da conduta (ONU, 2007d). Em

[13] Uma vez que preveja, em seu ordenamento jurídico, a jurisdição nacional para processamento e julgamento de militares por atos cometidos no exterior, trata-se de um poder-dever do Estado.

[14] O'Brien, embora guarde ressalvas em relação a crimes sexuais, também compreende que o exercício da jurisdição nacional é o método mais eficiente para a accountability criminal de peacekeepers. Em sua tese de doutorado, analisou como a Austrália e os Estados Unidos da América exercem a sua jurisdição criminal para o julgamento de peacekeepers (2010, p. 158).

sua legislação penal e processual penal militar, estabelece regras de extraterritorialidade que exigem apenas a tipificação da conduta pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, a proteção nacional contra a prática de crimes sexuais prevê a criminalização de condutas relacionadas a exploração sexual, cuja preocupação foi apresentada por Westendorf (2023, p. 2) e por Ndulo: "*For one thing, the conduct that is the subject of the charges may not be criminal in the troop-contributing country (that is prostitution between consenting adults is not a crime in several jurisdictions)*" (2009, p. 153).

Por fim, é necessário lembrar que a Justiça Militar da União integra o Poder Judiciário nacional e, a despeito de seus órgãos julgadores serem compostos, também, por militares, não é Corte Marcial (Assis, 2023, pp. 19-20).

A análise do modelo brasileiro permeará dois aspectos. Primeiramente, será analisada a tipificação de crimes sexuais pelo ordenamento jurídico nacional, inclusive a partir do conceito de crime militar por extensão inserido pela Lei nº 13.491/2017. Em um segundo momento, será estudada a aplicabilidade da jurisdição militar brasileira aos *UNMEM* que cometam atos tipificados como crimes sexuais e de que forma a submissão a julgamento pela Justiça Militar da União é favorável à obtenção da *accountability* criminal.

3.2.1 Tipificação pelo ordenamento jurídico nacional

A proteção criminal da dignidade sexual no ordenamento jurídico brasileiro encontra amparo em título próprio do Código Penal comum, reformulado pela Lei nº 12.105/2009 a qual, entre outras mudanças, alterou o nome do Título VI para "Dos crimes contra a dignidade sexual", superando o anterior "Dos crimes contra os costumes".

> E foi somente no final da primeira década do século XXI, com a aprovação da Lei n. 12.015, de 7 de agosto de 2009, que a sexualidade foi reconhecida como um atributo da pessoa humana e como uma expressão de sua dignidade: essa lei abandonou a antiga e patriarcal concepção de crimes contra os costumes e passou a cuidar da proteção da sexualidade no âmbito da dignidade sexual (Torres, 2011, p. 186).

O Título VI do CP, portanto, congrega a proteção direta a bens jurídicos abarcados pelo escopo da dignidade sexual, a partir de seus capítulos: i) dos crimes contra a liberdade sexual; ii) dos crimes sexuais contra vulnerável; iii) do lenocínio e do tráfico de pessoa para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual; iv) do ultraje público ao pudor; v) disposições gerais.

Reconhece-se, todavia, o acerto de parte da doutrina, ora representada por Conegundes: "Portanto, em todos esses tipos penais, o que se tutela verdadeiramente não é a dignidade sexual, no aspecto "padrão de comportamento sexual a ser seguido", mas sim a própria liberdade sexual, como um "valor ético-social protegido pelo direito contra lesão ou perigo de lesão"" (2015, p. 181). De fato, sem tentar me imiscuir no estudo da doutrina penal, a qual não é o escopo deste trabalho, a proteção concedida pelo CP sob o título da dignidade sexual abrange a tutela abrangente da liberdade sexual, ainda que sob os mais diversos capítulos do Título VI. A expressão "dignidade sexual" serve, na visão de Marcão e Gentil, senão a "[...] um desejo de se harmonizar o título com a Constituição de 1988, que traz como fundamento da República a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III)" (2018, p. 9), o que também ganha relevância para a modelagem interdisciplinar ora proposta, considerando a preocupação do direito operacional com a proteção de normas de DIDH. Além disso, alguns tipos reconhecem a tutela secundária de outros bens jurídicos, a exemplo da integridade física e psicológica do sujeito passivo.

> Dito isso, bem verdade que defender um conteúdo de dignidade ligado à ideia de liberdade não é qualquer novidade. Pelo contrário, este é um elemento fundamental do postulado jurídico e que, no plano da sexualidade, representa a única possibilidade de realização plena do indivíduo. Greco e Rassi (apud D'ELIA, p. 29) discorrem que a —liberdade sexual tem sido o bem jurídico aventado pela doutrina moderna como sendo o único digno de tutela nos crimes sexuais, por não apresentar qualquer conotação moral (Bomfim, 2018, p. 63).

Independente da rubrica concedida aos bens jurídicos protegidos pela norma penal, estão entre as condutas típicas: estupro (art. 213); violação sexual mediante fraude (art. 215); importunação sexual (art. 215-A); assédio sexual (art. 216-A); registro não autorizado da intimidade sexual (art. 216-B); estupro de vulnerável (art. 217-A); corrupção de menores (art. 218); satisfação de lascívia mediante presença de criança ou adolescente (art. 218-A); favorecimento da prostituição ou de outra

forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável (art. 218-B); divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia (art. 218-C); mediação para servir a lascívia de outrem (art. 227); favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual (art. 228); casa de prostituição (art. 229); rufianismo (art. 230); promoção de migração ilegal (art. 232-A); ato obsceno (art. 233); e, escrito ou objeto obsceno (art. 234).

Além de tais tipos, a Lei nº 13.344/2016 revogou o art. 231 (que previa o crime de tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual) e estabeleceu, no "Capítulo VI – Dos crimes contra a liberdade individual", do "Título I – Dos crimes contra a pessoa", o crime "Tráfico de pessoas", o qual estabelece, entre as condutas típicas, "Art. 149-A Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: [...] V – exploração sexual" (Brasil, 1940). Especificamente quanto ao tráfico de pessoas, Pereira e Silva relata que a proteção concedida pelo ordenamento nacional é, inclusive, maior do que aquela deferida pelo Protocolo de Palermo, internalizado por meio do Decreto nº 5.017/2004:

> O Protocolo de Palermo não considera tráfico, quando o consentimento da vítima é dado sem ameaça, coerção, fraude, abuso de autoridade, situação de vulnerabilidade ou oferta de vantagens para quem tenha autoridade sobre outrem. Já na política pública brasileira é diferente: o consentimento é irrelevante (Pereira e Silva, 2019, p. 89).

Em relação a condutas praticadas contra crianças e adolescentes, é possível capitular o fato, tal qual dissertado por Aquino e Assis, em um dos delitos previstos na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), em especial aqueles dispostos entre os arts. 240 e 241-E do ECA (Aquino e Assis, 2021, pp. 845-848).

No âmbito da legislação penal militar, de edição mais recente do que a redação originária do CP comum, os crimes sexuais foram previstos no Capítulo VII do "Título IV – Dos crimes contra a pessoa". O mesmo título contém, também, o "Capítulo VIII – Do ultraje público ao pudor". Apesar do nome dos capítulos não conter o conteúdo moral tal como previsto no correlato do CP comum, a legislação militar apresentava fortes marcas de preconceito de gênero, tendo sido objeto, inclusive, da ADPF 291, a qual considerou o crime de "Pederastia ou outro ato de libidinagem"

(art. 235 do CPM) não recepcionado, em parte, pela CF/88[15]. Porém, a grande modificação ocorreu com a edição da Lei nº 14.688/2023, que reformulou a própria concepção do Capítulo VII, a fim de atualizá-lo à doutrina constitucional e penal contemporânea[16].

O CPM, portanto, tipifica as condutas de: estupro (art. 232); corrupção de menores (art. 234); ato de libidinagem (art. 235); ato obsceno (art. 238); e, escrito ou objeto obsceno (art. 239).

Todas as condutas tipificadas, sejam elas como crimes contra a dignidade sexual, ou como crimes contra a Liberdade individual, acima listadas, podem ser perfeitamente enquadradas como atos de exploração e/ou abuso sexuais praticados no contexto de uma operação de paz, tal qual previsto na Política de "Tolerância Zero" instituída pela ONU, em especial ao conceito de *SEA* constante do Boletim (ONU, 2003a), o qual foi detalhado no Capítulo 1 desta dissertação: "*SEA includes all sexual crimes, misconduct, relantionships and favour, based on diferente power and vulneratbility of the victim*" (Kihara-Hunt, 2017, p. 64).

Além da ampla tipificação de condutas diretamente classificadas como exploração e abuso sexual, a partir da Lei nº 13.491/2017, a legislação brasileira passou a permitir a classificação de tipos penais comuns como crimes militares: são os denominados crimes militares por extensão, por equiparação ou extravagantes.

[15] Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 235 DO CÓDIGO PENAL MILITAR, QUE PREVÊ O CRIME DE "PEDERASTIA OU OUTRO ATO DE LIBIDINAGEM". NÃO RECEPÇÃO PARCIAL PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 1. No entendimento majoritário do Plenário do Supremo Tribunal Federal, a criminalização de atos libidinosos praticados por militares em ambientes sujeitos à administração militar justifica-se, em tese, para a proteção da hierarquia e da disciplina castrenses (art. 142 da Constituição). No entanto, não foram recepcionadas pela Constituição de 1988 as expressões "pederastia ou outro" e "homossexual ou não", contidas, respectivamente, no nomen iuris e no caput do art. 235 do Código Penal Militar, mantido o restante do dispositivo. 2. Não se pode permitir que a lei faça uso de expressões pejorativas e discriminatórias, ante o reconhecimento do direito à liberdade de orientação sexual como liberdade existencial do indivíduo. Manifestação inadmissível de intolerância que atinge grupos tradicionalmente marginalizados. 3. Pedido julgado parcialmente procedente. (Supremo Tribunal Federal. ADPF 291. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 28 out. 2015. Pub. DJE 11 maio 2016). (grifo nosso)

[16] "Basicamente, a nova Lei afeta o Código Penal Militar, alterando a redação, revogando e acrescendo alguns dispositivos de Parte Geral e de Parte Especial, mas também altera o parágrafo único do art. 1° da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, acrescendo-lhe o inciso VI, para considerar também hediondos "os crimes previstos no Decreto-Lei no 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar)"; que apresentem identidade com os crimes previstos no mesmo artigo." (Neves, 2024, p. 33)

> Como um dos eixos trazidos pela novel legislação – identificam-se dois eixos nela contidos – está uma ampliação no conceito de crime militar em tempo de paz. Pode-se, agora, como será esmiuçado adiante, concluir pela prática de um crime militar ainda que não haja no Código Penal Militar (CPM) tipo penal incriminador para a conduta analisada, isso com lastro em tipos penais previstos na legislação penal comum e em algumas circunstâncias trazidas pelas alíneas do inciso II do art. 9º do Código Penal Castrense (Neves, 2018, p. 42).

Dessa forma, sempre que um tipo penal comum se enquadrar em uma das situações previstas no art. 9º, inciso II, do CPM, deverá ser classificado como crime militar, diante da necessária proteção à regularidade das instituições militares[17]: "Basta subsumir a conduta no tipo penal incriminador da legislação penal comum (v.g. abuso de autoridade, previsto na Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965) e em uma das hipóteses do inciso II do art. 9º do Código Castrense" (Neves, 2018, p. 63).

> Mas a inovação legislativa foi além e criou uma cláusula de permanente atualização da definição de crime militar impróprio, para fazer incorporar no seu alcance a legislação penal como um todo. A decisão foi acertadíssima. O que realmente importa a caracterizar o comportamento como crime militar, nas situações do artigo 9º, II, não é exatamente o tipo incriminador, mas as próprias situações definidas nessa norma de extensão. São as situações da norma de extensão do artigo 9º que definem o que realmente é atentatório à hierarquia e à disciplina militar. E os tipos do CPM refletem apenas parcialmente a essência dos atos atentatórios aos princípios basilares de funcionamento de qualquer organização militar (Pereira, 2023, p.176).

Sob essa ótica, é correto afirmar, portanto, que o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual (art. 149-A, V, do CP) e o favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual (art. 228 do CP) podem ser classificados como crimes militares e julgados pela Justiça Militar da União, desde que praticados em uma das

[17] Na visão de Neves e Streifinger (2014), a regularidade das Forças Armadas é o bem jurídico que caracteriza o tipo penal militar e o diferencia dos crimes comuns: "Por outro lado, é possível afirmar que, qualquer que seja o bem jurídico evidentemente protegido pela norma, sempre haverá, de forma direta ou indireta, a tutela da regularidade das instituições militares, o que permite asseverar que, ao menos ela, sempre estará no escopo de proteção dos tipos penais militares, levando-nos a concluir que em alguns casos teremos um bem jurídico composto como objeto da proteção do diploma penal castrense". Para Assis (2022, p. 26): "A regularidade das instituições militares é conceito abrangente que engloba vários elementos, sendo certo que os mais relevantes decorrem dos postulados constitucionais da hierarquia e da disciplina".

circunstâncias previstas no art. 9º, inciso II, do CPM. Como leciona o Professor Carlos Frederico de Oliveira Pereira:

> Como aplicação imediata da competência castrense em relação a crimes inexistentes no CPM, cite-se, por exemplo, a ampliação da tutela penal com relação à mulher militar, por exemplo. Agora passa a existir tipos que podem ser enquadrados como crimes militares, como, por exemplo, o assédio sexual (2023, p. 178).

Além disso, devemos lembrar da classificação, como crimes hediondos, de crimes sexuais cometidos contra criança ou adolescente, nos termos do art. 1º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.072/1990, com toda a rigidez que lhe é peculiar.

Portanto, observa-se que é característica da legislação penal material brasileira, comum e militar, a extensa proteção da dignidade sexual e a ampla tipificação de crimes sexuais, sejam eles classificados como abuso ou exploração sexual. Inclusive, o assédio sexual é considerado não apenas ilícito administrativo, senão conduta criminosa.

A partir dessas premissas, compete-nos analisar a efetividade dos mecanismos de *accountability* criminal nacionais, a partir da leitura das características da jurisdição pátria.

3.2.2 O Sistema de Justiça Penal Militar do Brasil e a efetividade da accountability criminal conforme a modelagem nacional castrense

Muna Ndulo apresentou relevante preocupação com o julgamento de *peacekeepers* por Cortes Militares, na medida em que estas não seriam, na visão da autora, adequadas para o julgamento de crimes sexuais:

> *Still another problem might be that many countries provide for the trial of military officers and personnel by military tribunals for offenses committed within the context of military duties. These courts might be difficult to access for private individuals and are not particularly suitable for trying sexual offenses* (2009, p. 153).

Não obstante, as peculiaridades do Sistema de Justiça Penal Militar no Brasil[18] refutam o argumento da autora, e o consolidam como modelo para a efetivação da *accountability* criminal dos integrantes das Forças Armadas, em especial para os casos de crimes militares cometidos fora do território nacional, sob três aspectos: i) a modelagem da Justiça Militar da União; ii) as normas que regem a extraterritorialidade da lei penal militar; e, iii) o enquadramento da conduta de exploração e abuso sexual como crime militar.

i) a modelagem da Justiça Militar da União

A modelagem da JMU já foi objeto de estudo em diversos trabalhos acadêmicos (Kinoshita, 2023; Assis, 2022; Ribeiro Filho, 2019; Vasconcelos, 2020). Para os fins propostos neste trabalho, importante destacar três características: a) sua natureza de órgão integrante do Poder Judiciário; b) o julgamento escabinado presidido por juiz civil; e, c) a eficiência da JMU.

Quanto à natureza jurídica, a Constituição Federal de 1988, tal qual as Cartas anteriores[19], consagrou a Justiça Militar como integrante do Poder Judiciário (art. 92, VI, da CF/88). Dividida em dois ramos, estadual e da União, esta, na forma do art. 124 da CF/88, tem por competência processar e julgar os crimes militares definidos em lei, dentro do escopo da proteção a bens jurídicos inerentes às Forças Armadas, enquanto aquela possui competência criminal e cível (relacionados a ações judiciais contra atos disciplinares) referente exclusivamente a policiais e bombeiros militares, conforme previsto no art. 125, §§ 4º e 5º, da CF/88.[20]

A JMU é composta pelo Superior Tribunal Militar, que, embora integre a cúpula do Poder Judiciário, tem características tanto de tribunal superior, como de Corte de 2ª instância (Assis, 2022, pp. 21-22; Vasconcelos, 2020, p. 39); e pelas Circunscrições Judiciárias Militares, órgãos de 1ª instância que poderão exercer a atividade judicante tanto de forma monocrática, por meio do juiz federal da justiça

[18] Sobre o conceito de Sistema de Justiça Penal Militar, remetemos a Assis: "Nesses termos haveria, no Brasil, um sistema de justiça penal comum, contemplando a ordem federal e a estadual e, paralelamente, o complexo da justiça penal militar com nuanças também naqueles entes federados" (2022, p. 23).

[19] Como disserta Kinoshita, a Justiça Militar no Brasil, embora tenha origem em 1808, integra o Poder Judiciário desde a Constituição de 1934 (2023, p. 46).

[20] Além de tais atribuições, foi destinada às Justiças Militares o julgamento sobre a perda do posto e da patente de oficiais (Brasil, 1992) e, no caso da Justiça Militar Estadual, da perda da graduação de praças (Brasil, 1988).

militar (juiz civil togado)[21], como por meio dos Conselhos Permanente e Especial de Justiça, órgãos colegiados compostos por oficiais de carreira das Forças Armadas e presididos por juízes federais da justiça militar (Brasil, 1992).

Pode-se afirmar, portanto, que, tendo sido adotado o princípio da unidade de jurisdição pela Constituição Federal brasileira (Kinoshita, 2023, p. 48), a Justiça Militar funciona como ramo especializado do Poder Judiciário, modelo que não é desnaturado pela composição híbrida de suas instâncias julgadoras (integradas por civis e militares).

> O modelo de funcionamento atualmente concebido pela Justiça Militar da União em nada difere de qualquer outro ramo do Poder Judiciário, isso considerando que, além integrar a estrutura deste, tem em seus quadros magistrados e servidores civis concursados e, ainda, cabe consignar que a escolha de todos ministros integrantes daquela corte superior se dá mediante procedimento previamente estabelecido na Constituição Federal de 1988, com a participação do Senado (Assis, 2023, p. 22).

Tal característica, aliás, se coaduna, como também ventilado por Assis (2023) e por Kinoshita (2023), com o disposto no princípio 13 do Relatório E/CN.4/2006/58, de 13 de janeiro de 2006, submetido por Emmanuel Decaux à Comissão de Direitos Humanos da ONU, referente a questões relacionadas à administração da Justiça por meio de tribunais militares.

> *Right to a competent, independent and impartial tribunal*
>
> *The organization and operation of military courts should fully ensure the right of everyone to a competent, independent and impartial tribunal at every stage of legal proceedings from initial investigation to trial. The persons selected to perform the functions of judges in military courts must display integrity and competence and show proof of the necessary legal training and qualifications. Military judges should have a status guaranteeing their independence and impartiality, in particular vis-à-vis the military hierarchy. In no circumstances should military courts be allowed to resort to procedures involving anonymous or "faceless" judges and prosecutors.*
>
> *[...]*

[21] Desde a entrada em vigor da Lei nº 13.774/2018, os civis acusados de crimes militares no âmbito da JMU são julgados monocraticamente, em primeira instância, pelo juiz federal da justiça militar.

> *The concept of impartiality is still more complex in the light of the above-mentioned English adage, as the parties have good reason to view the military judge as an officer who is capable of being "judge in his own cause" in any case involving the armed forces as an institution, rather than a specialist judge on the same footing as any other.* ***The presence of civilian judges in the composition of military tribunals can only reinforce the impartiality of such tribunals*** (ONU, 2006c, pp. 17 - 18). (grifo nosso)

Portanto, a Justiça Militar brasileira congrega as vantagens de um julgamento por pares, sobretudo no que concerne à compreensão dos princípios que regem a carreira das armas (Assis, 2023, p. 26), com a imparcialidade e a independência inerentes ao Poder Judiciário, o que é reforçado pela presença de juízes civis na composição dos julgamentos na 1ª e na 2ª instâncias.

> De volta ao raciocínio anterior, como contraponto às assertivas acerca dos privilégios da Justiça Militar podemos citar razões contrárias ao estigma de Justiça corporativa, elencadas por alguns autores:
>
> a) A Justiça Militar foi incluída do Poder Judiciário, e possui civis como juízes togados, os quais tomaram posse no cargo após concurso público de provas e títulos;
>
> b) O mesmo preceito anterior se aplica ao membro do Ministério Público Militar, dotado da titularidade da ação penal militar, sendo o promotor um agente político civil;
>
> c) Presença de ordenamento repressivo militar rigoroso, com sanções mais severas (penas acessórias previstas no artigo 98), contendo figuras penais inexistentes na lei penal comum, como: furto de uso (artigo 241), delito do sono (artigo 203), embriaguez ao volante (artigo 279), abandono de posto (artigo 390) e desrespeito ao superior (artigo 160);
>
> d) O processo penal militar está sujeito ao devido processo legal, seguindo os princípios do contraditório, ampla defesa e vedação as provas ilícitas;
>
> e) Julgamento colegiado na 1° instancia e em 2ª instância pelo Superior Tribunal Militar, estruturadas de acordo com o sistema do escabinato (Ribeiro Filho, 2019, p. 61).

No mesmo sentido, Kinoshita, para quem:

> Verifica-se que o modelo escabinado de julgamento de militares, transposto da jurisdição administrativa para a jurisdição militar dentro do Poder Judiciário, remete-nos a uma característica que se manteve no decorrer de toda evolução do direito: o juiz natural do militar é o CJ, o qual

> representa o julgamento por seus pares e reflete a experiência da caserna unida à técnica jurídica representada pelo Juiz Federal (2023, p. 54).

Vê-se, dessa forma, que a presença do juiz togado civil vai ao encontro da política de proteção aos direitos humanos do acusado militar, preocupação esposada pela ONU (2005a e 2006a).

A eficiência da JMU, por sua vez, pode ser avaliada pela análise do Painel "Justiça em números", do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2024a). Dados de agosto de 2024 demonstram que o tempo médio entre o início do processo e a primeira baixa é de 691 dias, ou seja, menos de 2 (dois) anos para a conclusão do processo. Por sua vez, o índice de atendimento à demanda, indicador que verifica a proporção entre processos baixados e casos novos, é de 135,10%, o que demonstra uma redução do acervo.

Corroborando os dados do Painel "Justiça em números", o Boletim Estatístico da Justiça Militar da União (Brasil, 2024b), elaborado em fevereiro de 2024, evidencia que, entre dezembro de 2022 e dezembro de 2023, foram distribuídos 3420 e julgados 4064 processos no âmbito da 1ª instância da JMU. Quanto ao acervo, em dezembro de 2023 havia 3217 processos pendentes líquidos. Na 2ª instância (STM), para o mesmo intervalo temporal foram distribuídos 921 e julgados 842 processos. O estoque em dezembro de 2023 era de 454 processos.

Exemplificando o contexto de crimes praticados por militares fora do território nacional e, em especial, em *PKO*, o caso mais recente, que se tem conhecimento, de militar brasileiro integrante de missão de paz acusado da prática de crime militar, cujos fatos teriam ocorrido entre abril e junho de 2019, foi julgado definitivamente pelo STM em 2022 (Brasil, 2022b).

ii) as normas que regem a extraterritorialidade da lei penal militar

Além da modelagem característica da JMU, outro aspecto que consolida o sistema de justiça penal militar brasileiro como apto para a *accountability* criminal de *peacekeepers* é aquele pertinente às regras de extraterritorialidade.

Ao contrário do Código Penal comum, que adotou a extraterritorialidade da lei brasileira como exceção (art. 7º do CP), o CPM consagrou não só a territorialidade, como a extraterritorialidade, como regra: "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" (Brasil, 1969) (grifo nosso). Interpretando o dispositivo, Rocha aponta que o CPM adotou, sem exceções, a regra da extraterritorialidade incondicionada (2015, pp. 318-319).

A justificativa para o conteúdo da norma castrense se relaciona à própria função típica das Forças Armadas de defesa da pátria (art. 142, *caput*, CF/88), além daquelas atípicas que exigem o envio de militares e tropas para o exterior.

> A irrestrita aplicação extraterritorial do CPM justifica-se com o fato de os crimes militares afetarem as instituições militares, que se destinam à defesa do País (CF, art. 142), e poderem ser, por inteiro, cometidos em outros países e até mesmo em benefício destes, que não teriam, assim, qualquer interesse na punição de seus autores. Daí não ser entregue à justiça estrangeira o processo e o julgamento dos crimes militares. (Teixeira *apud* Romeiro, 1994, p. 57)
>
> ***
>
> Com efeito, o envio de contingente para as Forças de Paz da Organização das Nações Unidas tem sido cada vez mais frequente, o que aumenta a probabilidade de o Direito Penal Militar, em tese, poder ser aplicado a fato praticado além-fronteira. (Coimbra e Streifinger, 2014)

Na visão de Saraiva:

> Porém, enquanto no Direito Penal comum reina discussão sobre quais teorias ou critérios legitimam cada uma das hipóteses de aplicação extraterritorial da lei penal (art. 7º, incisos I e II, do CP), no Direito Penal Militar não há espaço para nenhuma controvérsia, pois, como dito, é da própria natureza do jus bellum sua aplicação extraterritorial, sob o manto solitário e suficiente do Princípio da Soberania (p. da Defesa), isto é, a peregrinação das Forças Armadas e os interesses das Instituições Militares (aqui ou alhures) representam a própria soberania do Estado, merecendo, portanto, a máxima e onipresente tutela legal (2014, p. 42).

Embora, atualmente, não haja tropas brasileiras desdobradas em *PKO*, corrobora-se o entendimento dos autores na medida em que, por mais da metade do século vigente, o Brasil colaborou com o envio de contingentes para a MINUSTAH e para a UNIFIL. Além disso, cabe-nos lembrar dos diversos exercícios militares

realizados em conjunto com Nações Amigas, que podem ser conduzidos fora do território nacional[22].

Sob o aspecto abordado neste trabalho, ou seja, da responsabilização de militares brasileiros que cometam delitos no exterior, cuida-se da extraterritorialidade por aplicação do princípio da nacionalidade. Como descreve Beirão:

> O princípio da Nacionalidade prevê a requisição de jurisdição baseada na nacionalidade do ofensor. É universalmente aceito e é especialmente importante em operações de paz. O exercício exclusivo da jurisdição pelos Estados que cedem pessoal aos contingentes reflete-o integralmente desde a primeira Operação de Paz formalmente instituída pela ONU em Suez em 1956 (2010, p. 115).

Além do caráter incondicional, outra característica peculiar que distingue a extraterritorialidade penal militar daquela prevista na legislação penal comum é a desnecessidade da denominada "dupla tipificação". Explica-se: o §2º do art. 7º do CP, ao tratar sobre os requisitos para exercício da jurisdição brasileira no caso de crimes praticados por brasileiros no exterior (inciso II, alínea "b", do mesmo art. 7º do CP), situação analisada no presente trabalho, exige que o fato seja punível, também, no país em que foi praticado. Cuida-se de regra de extraterritorialidade condicionada, a qual exige o implemento de condições para a aplicação da lei penal nacional (Cunha, 2015, p. 122).

A dupla tipificação é o requisito mínimo reconhecido pela ONU na Resolução A/62/63 (ONU, 2007d, p. 2). Contudo, a previsão de norma nacional mais ampla, além de não ir de encontro a tal concepção, já que a Resolução utiliza a expressão "*[...]* ***at least*** *where the conduct as defined in the law of the State establishing jurisdiction also constitutes a crime under the laws of the host State"*[23] (grifo nosso), assegura um espectro mais amplo para a *accountability* criminal em relação a atos praticados por *peacekeepers* em *PKO*, na medida em que prevê a instauração do devido processo legal para condutas que, eventualmente, não sejam tipificadas pelo

[22] Cite-se o exemplo do exercício Viking, considerado o maior exercício multifuncional de Operações de Paz do Mundo (Brasil, 2022a).

[23] "[...] ao menos quando a conduta definida na lei do Estado que estabeleça a jurisdição também constitua crime sob as normas do país anfitrião" (tradução livre)

host country, mas que encontrem previsão na legislação brasileira, a qual, como já visto, congrega ampla proteção em relação a crimes sexuais.

Quanto à exceção à extraterritorialidade da lei penal militar, também prevista no *caput* do art. 7º do CPM, referente a fixação da jurisdição de outro Estado por "convenções, tratados e regras de direito internacional", este trabalho evidenciou, no Capítulo anterior, a ausência de fonte de direito internacional que identifique a jurisdição para processamento e julgamento de *UNMEM* pela prática de crimes no âmbito de operações de paz.

Para concluir a análise da extraterritorialidade da norma penal militar, embora se entenda, como também já descrito neste trabalho, que haja diferenças entre a imunidade concedida a integrantes do contingente militar e aos *UNMEM*, uma vez estabelecida a jurisdição do país de origem do acusado, não parece haver argumentos para caracterizar o mesmo *discrimen* no que toca à definição do órgão do Poder Judiciário nacional com competência para o processamento e julgamento dos crimes cometidos por *peacekeepers* brasileiros fora do território nacional. A competência é regra pertinente ao ordenamento jurídico interno de cada Estado, ao contrário da jurisdição, que é parcela da soberania. Portanto, caberá a cada país identificar o órgão jurisdicional que melhor conduza o processo criminal.

iii) o enquadramento da conduta de exploração e abuso sexual como crime militar

Entendidas as características e peculiaridades da extraterritorialidade do CPM, compete-nos analisar se as condutas classificadas como exploração e abuso sexual podem ser caracterizadas como crimes militares.

Em um primeiro momento, o contexto em que os crimes sexuais comumente são praticados em operações de paz, ou seja, em momento de folga e fora de bases militares, poderia desencadear a compreensão de que devem ser classificados como crimes comuns, porquanto não ofendam a bens jurídicos protegidos pelo CPM. Esse, aliás, parece ser o raciocínio de Cantarelli:

> Em relação aos delitos comuns que venham a ser praticados por militares, poderia ser questionada se a competência seria da Justiça Estadual ou da Justiça Federal. Entendo que é da Justiça Federal, numa interpretação ao

> art.109 da CF, uma vez que a imunidade de jurisdição é decorrente de tratados internacionais (2013, p. 33).

Embora a autora não identifique quais condutas podem ser classificadas como crimes comuns, admite a possibilidade de julgamento de militares que cometam crimes em operações de paz pela Justiça Federal.[24]

Com amparo na doutrina penal militar, adota-se, neste trabalho, compreensão diversa, que associa a natureza jurídica dos delitos sexuais cometidos por militares brasileiros em operações de paz à necessária conjugação do art. 7º com uma das hipóteses do art. 9º, incisos I e II, do CPM[25]:

> 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

[24] Em análise anterior à vigência da Lei nº 13.491/2017, Beirão também considerou a possibilidade de enquadramento de crimes cometidos por "boinas azuis" como delitos comuns, em caso de inexistência de previsão típica pela lei material castrense. Não obstante, não é possível concluir que esse seja o posicionamento atual do autor (2013, p. 197).

[25] Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:
I - os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;
II – os crimes previstos neste Código e os previstos na legislação penal, quando praticados:
a) por militar da ativa contra militar na mesma situação;
b) por militar da ativa, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva ou reformado ou contra 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;
d) por militar, durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva ou reformado ou contra civil;
e) por militar da ativa contra o patrimônio sob a administração militar ou contra a ordem administrativa militar (Brasil, 1969).

> 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) (Bahia de Souza, 2023, pp. 540-541).

O raciocínio é amparado por Assis (2007, p. 36) e por Pereira, para quem:

> 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 (2003, p. 113).

A mesma orientação é, também, defendida por Najla Nacif Palma, que atualmente exerce a função de *Victim's Rights Advocate* na ONU:

> E como a jurisdição é uma dimensão da soberania, ao cederem tropas para missões de paz da ONU, os Estados preservam a jurisdição sobre eventuais crimes praticados por seus militares desdobrados no terreno. Isso importa dizer que eventuais condutas criminosas praticadas pelos peacekeepers brasileiros no Haiti são da jurisdição exclusiva do Brasil, recaindo internamente, em regra, na competência da Justiça Militar da União (2017, p. 87).

O'Brien informa que a competência para o processamento e julgamento de *peacekeepers* por delitos cometidos em horário de folga foi discutida pelo sistema de justiça australiano, tendo sido obtido o veredito, por maioria, pela submissão de militares à respectiva Justiça especializada[26].

A autora explica que, para a definição da competência da justiça militar, podem ser aplicados dois testes: a) crimes cometidos com conexão com o serviço; e, b) crimes que tenham relação com o *status* de militar. No *leading case* australiano, conclui-se que, aos crimes cometidos por *peacekeepers* fora do serviço, deve ser

[26] Re Colonel Aird plainly demonstrates that Australian law supports the prosecution of ADF personnel for crimes committed when posted overseas in any capacity, even when committed on leave. The 'service connection' test may be more restrictive than the 'service status' test, but it is nonetheless broadly interpreted, and liberally applied. The majority decisions clearly apply this interpretation based on comprehension of the military as a 'special community' which abides by different principles from the ordinary civilian community. It is appropriate that the potential negative repercussions of such conduct to Australia's international position and the ability of the ADF to be involved in international deployments are also recognised (O'Brien, 2010, p. 167).

aplicada a primeira regra. Como a atuação de militares desdobrados em operações de paz pode repercutir negativamente na condução das operações internacionais do Estado e na habilidade das Forças Armadas australianas em serem selecionadas para empregos futuros, o teste da conexão com o serviço apresenta, nesses casos, resultado positivo.

A decisão judicial australiana reforça o argumento de que o bem jurídico "regularidade das Forças Armadas" é afetado quando um militar nacional, seja ele integrante de tropa ou *UNMEM*, comete um crime quando desdobrado, sob a bandeira do seu país de origem, em operação de paz, ainda que em horário o fato não tenha sido praticado com relação direta com a função[27].

Essa também parece ter sido a conclusão do Príncipe Zeid que, no seu Relatório (ONU, 2005a), sugere que os TCC mantenham uma Corte Marcial no local onde se desenvolve a *PKO*, o que não só facilitaria a coleta de provas, como demonstraria à comunidade local a preocupação em relação à *accountability* criminal em relação a atos classificados como exploração e abuso sexual:

> *An on-site court martial for serious offences that are criminal in nature would afford immediate access to witnesses and evidence in the mission area. An on-site court martial* ***would demonstrate to the local community that there is no impunity for acts of sexual exploitation and abuse by members of military contingents***. (ONU, 2005a, p. 16) (grifo nosso)

Apesar do Relatório não aprofundar a discussão acerca da competência, porquanto seja questão afeta à organização interna de cada Estado soberano, a indicação de que os crimes sexuais podem ser julgados por Cortes Marciais, as quais corresponderiam à JMU brasileira, denotam o entendimento quanto à possibilidade de tipificação dos atos de exploração e abuso sexuais como crimes militares.

Outrossim, a JMU também já se reconheceu competente para processar e julgar militar da Marinha do Brasil integrante da FTM-UNIFIL (Líbano), acusado da prática de abuso sexual cometido contra duas mulheres libanesas. Embora não seja possível acesso aos autos do processo, nem às decisões de mérito, notícia divulgada no *site* oficial do STM informa que o referido *peacekeeper* foi condenado à pena de

[27] O mesmo raciocínio corrobora o posicionamento oficial da ONU, que defende que a prática de exploração e abuso sexual por peacekeepers "undermines the implementation of peacekeeping mandates, as well as the credibility of United Nations peacekeeping" (ONU, 2016b).

quatro anos, cinco meses e vinte e dois dias de reclusão, além da pena acessória de exclusão das Forças Armadas. Foram imputados ao acusado os tipos previstos no art. 233 do CPM e no art. 218-C do CP comum, o que mais uma vez demonstra ser plenamente possível a condenação pelos denominados crimes militares por extensão.

> O caso ocorreu entre abril e junho de 2019. Segundo o Ministério Público Militar (MPM), o sargento, durante o desempenho de suas funções na missão da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (FTM-UNIFIL) conheceu duas mulheres, por meio de um aplicativo de relacionamento, mantendo íntimo relacionamento com ambas. Em determinado momento, constrangeu uma delas, mediante violência e sem consentimento, a praticar consigo ato libidinoso, abusando da confiança nele depositada pela vítima. O militar também teria transmitido a terceiro, via aplicativo de mensagens, sem o consentimento da ofendida, cena de sexo, envolvendo a vítima, identificando-a expressamente como sua namorada. Em juízo, o militar negou a prática de agressão ou violência e não esclareceu o tipo de relacionamento que mantinha com a Ofendida (Brasil, 2022b).

Não há notícia de que tenha havido, no caso apresentado, questionamento acerca da competência da JMU para julgar o fato criminoso, nem que tenha sido interposto qualquer recurso da decisão do STM ao STF.

Quanto aos delitos cometidos no âmbito da MINUSTAH, Palma revela que, embora não tenha sido noticiada nenhuma conduta que possa ser tipificada como crime sexual, os fatos apurados pela Polícia Judiciária Militar foram submetidos à apreciação da JMU e do MPM e apenas uma investigação "resultou em declinatória de competência da Justiça Militar da União para outros órgãos judiciários" (2017, pp. 85-91). Não obstante, deve ser considerado que a operação se encerrou em 2017, portanto, antes da entrada em vigor da Lei nº 13.491/2017, que instituiu os crimes militares extravagantes.

3.3 Conclusões parciais

A proposta construída neste Capítulo visou superar os problemas diagnosticados na Política Pública de *accountability* criminal de *UNMEM* acusados da prática de condutas classificadas como exploração ou abuso sexual no âmbito de operações de paz.

Restou evidenciado que o estudo do cenário apenas pelo escopo do Direito Internacional Público, considerando as normas que regem a concessão de privilégios e imunidades e a fixação primária do *host state* não é suficiente para a caracterização da *accountability* criminal proposta.

Desse forma, desenvolveu-se uma **solução hipotética**, no sentido de que, inexistindo imunidade funcional a ser suspendida pelo Secretário-Geral da ONU, já que, normalmente, os crimes sexuais não podem ser enquadrados como atos praticados no exercício de atividade funcional, é possível aplicar, por analogia, a regra disposta no item 5 do artigo 9º da Convenção para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, que dispõe sobre a possibilidade de exercício da jurisdição penal em conformidade com a legislação nacional de cada Estado, tendo em vista que a jurisdição é, senão, parcela da soberania, naquilo que Cantarelli definiu como Direito Penal Internacional (2013, pp. 29-30).

Tal previsão encontra amparo não só em tratados e convenções internacionais que abordam outros contextos que não aquele abordado neste trabalho, como é recomendada pela ONU (2007d – Res. A/62/63, p. 2).

A partir desse cenário, foi possível desenvolver, com o apoio da tecnologia jurídica do direito operacional, a aplicação da jurisdição nacional para o julgamento de *UNMEM* pela prática de crimes sexuais. Isso porque o **contexto normativo** brasileiro conta com ampla proteção de direito penal material aos bens jurídicos relacionados à liberdade e à dignidade sexual, amparando, em amplo espectro, as condutas tanto relacionadas a exploração sexual, a exemplo do art. 149-A do CP, como a abuso sexual, protegido tanto no Título VI do CP, como na Lei nº 8.069/1990 (ECA) e no CPM.

Por meio do estudo de caso do desenho institucional brasileira, compreendeu-se o Sistema de Justiça Penal Militar, a partir da Justiça Militar da União, como a estrutura ideal para a *accountability* criminal proposta, sob os seguintes aspectos: i) a modelagem da JMU, a qual integra a estrutura do Poder Judiciário; ii) a condução dos julgamentos em escabinato, integrado por juízes togados e militares; e, iii) a eficiência da JMU, reconhecidamente célere pelos relatórios estatísticos oficiais (DataJud – Brasil, 2024a e Boletim Estatístico da JMU – Brasil, 2024b).

Outrossim, evidenciou-se que o Sistema Penal Militar brasileiro, além da ampla proteção aos bens jurídicos abrangidos pelos atos de *SEA*, também possui regras de extraterritorialidade mais abrangentes que os requisitos mínimos sugeridos pela ONU, eis que adota o princípio da nacionalidade de forma incondicionada, não exigindo que o fato também seja tipificado como crime pelo *host country*.

Com esteio na jurisprudência nacional e internacional, ratificou-se a classificação dos crimes sexuais imputados a *UNMEM* brasileiro como crimes militares, porquanto ofendam a regularidade das Forças Armadas, na medida em que o militar brasileiro no exterior permanece submetido aos preceitos éticos, às obrigações e aos deveres militares.

Por fim, notou-se que a arena institucional parece favorável não só à fixação da jurisdição nacional para julgamento de *UNMEM*, ante às falhas do sistema jurisdicional do *host coutry*, como à concepção da classificação do ato como crime militar[28], tal qual identificado pelo Príncipe Zeid em seu Relatório (ONU, 2005a).

Dessa forma, compartilhamos com o entendimento de Lacava Filho, para quem:

> Na mesma esteira, entendemos que, sob essa ótica, passa a ser um contrassenso lógico justificar a não legitimidade do Sistema de Direito Penal Militar com base na proteção dos Direitos Humanos. Ora, o Direito Penal Militar, mormente nos casos em que as Forças Armadas são empregadas nas operações de paz e nas ações de garantia da Lei e da Ordem e outras atividades subsidiárias, aparece como verdadeira garantia do cidadão a fim de que o militar mal intencionado seja dissuadido da prática de comportamentos contrários aos Direitos Humanos (2019, p. 370).

Ainda que o autor não aborde, especificamente, os atos de exploração e abuso sexual, a premissa defendida se enquadra perfeitamente na situação estudada: o Sistema de Justiça Penal Militar brasileiro é capaz não só de proteger as garantias fundamentais do acusado, como as garantias das vítimas, considerados os princípios da repressão, da prevenção geral e da prevenção especial: o militar

[28] Embora se reconheça que a questão pertinente à competência possa ser objeto de discussão em trabalho autônomo, o objetivo desta dissertação, nesse aspecto, foi identificar que há mecanismo eficaz de accountability criminal no âmbito do Sistema Judiciário brasileiro.

saberá que, caso cometa um crime sexual no âmbito de uma operação de paz, será submetido ao devido processo legal no Brasil e, uma vez comprovados os fatos, será condenado, sendo possível, inclusive, a aplicação da pena de perda do posto e da patente, ou da graduação, tal qual nos ensina o precedente conduzido pela JMU (Brasil, 2022b).

CONCLUSÕES

A violência sexual cometida por *peacekeepers* é uma das grandes preocupações da ONU relacionadas a Operações de Paz, tendo demandado da Organização ações e políticas que se intensificaram a partir do início dos anos 2000. Condutas classificadas como exploração e/ou abuso sexual (*Sexual Exploitation and Abuse*) são reconhecidas como as principais falhas de conduta graves cometidas por integrantes de *PKO* (ONU, 2024a). A *accountability* criminal em face de *SEA* imputada ao pessoal desdobrado em operações de paz ainda é um grande desafio para a Organização.

No Capítulo 1 foi demonstrado que o desenho das Operações de Paz é permeado por diversos tipos de atores, institucionais e individuais. Para cada tipo de ator desdobrado no terreno, existe uma modelagem de *accountability* criminal distinta. Este trabalho dedicou atenção aos militares desdobrados individualmente nas *PKO*, designados como *United Nations Military Experts on Mission* (*UNMEM*), abordando aspectos que os diferenciam e assemelham dos militares integrantes dos contingentes militares.

Foi possível identificar distinções relacionadas a: i) formalização do desdobramento; ii) aplicação de regras referentes a imunidade; e, iii) definição da jurisdição criminal para julgamento de crimes cometidos pelos *peacekeepers* no âmbito das operações de paz.

Quanto à formalização do desdobramento, enquanto o contingente militar se submete a Memorando de Entendimento assinado entre o *TCC* e a ONU, o *UNMEM* se compromete pelo denominado *Undertaking and Declaration*, de natureza ética e não contratual.

Sobre as regras referentes à imunidade, o contingente militar observa as disposições do *SOFA*, o qual concede imunidade absoluta em relação à jurisdição do *host state*, ao passo que os *UNMEM* se submetem à Convenção sobre Privilégios e Imunidades de 1946 (Brasil, 1950), que estabelece imunidade pelo critério *ratione funcionae*, ou seja, a imunidade será relacionada a toda e qualquer jurisdição, porém apenas em relação a atos realizados no desempenho de funções oficiais.

No que concerne à jurisdição para processamento e julgamento de crimes praticados por *peacekeepers*, os militares que compõem a tropa serão submetidos exclusivamente ao seu país de origem, ao passo que os *UNMEM*, em tese e de acordo com o relatório elaborado pelo Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2006a), podem ser submetidos a processamento e julgamento pelo *host country*.

Sob esse último aspecto, no Capítulo 2 se observou que as Resoluções, os Relatórios, os Manuais e outros documentos expedidos pelos mais diversos órgãos que compõem a estrutura da ONU demonstram não só aquilo que os especialistas denominaram de *jurisdictional gap*, como uma confusão teórica e conceitual que poderia acarretar falhas na política de *accountability* criminal individual de oficiais e especialistas em missão, em especial a partir da análise do arcabouço jurídico relacionado a *UNMEM*.

A partir desse cenário, adaptou-se o *framework* do Quadro de Problemas de Ruiz e Bucci para compreender o problema da política apresentada. Notou-se que, apesar do *agenda-setting* estabelecido em 2005, com a apresentação do *Zeid Report* (ONU, 2005a) e complementado pela instituição do Grupo de Especialistas Jurídicos (ONU, 2005c) e, posteriormente, do *Ad Hoc Committee on the criminal accountability of United Nations officials and experts on mission* (ONU, 2006b) e do *working group* conduzido no âmbito do 6º Comitê da ONU (ONU, 2007c e 2008a), houve pouca evolução da agenda.

Diante de impasses na arena institucional, optou-se por perpetuar as recomendações de medidas a curto prazo (ONU, 2007b), sem considerá-las, porém, como definitivas. A proposta de Convenção apresentada pelos especialistas (ONU, 2006a), compreendida pela Organização como medida eficaz a longo-prazo, nunca foi efetivamente apreciada, de forma que prevaleceu a compreensão "para inglês ver" de que os *host states* detém a jurisdição criminal primária para julgamento de *UNMEM*, mas esta, na prática, é efetivamente exercida pelos países de origem dos militares.

A par das considerações relacionadas à arena institucional, dos decisores envolvidos e das propostas de soluções apresentadas, verificou-se que o contexto normativo, assim reconhecidos, nesse momento, os documentos expedidos pela

ONU, não são claros ao definir a jurisdição criminal para *UNMEM*. Tal cenário, por si só, representa uma grande lacuna para a *accountability* proposta.

O primeiro aspecto se refere à confusão relacionada ao *status* do *UNMEM*. É possível observar documentos que: são silentes em relação à *accountability* criminal relacionada ao militar especialista em missão; não esclarecem a moldura jurídica específica a eles aplicável; ou confundem os conceitos de contingente e componente militar.

No primeiro caso, foi possível constatar a omissão dos Mandatos. Utilizando o exemplo da MINUSCA, notou-se que a Resolução S/RES/2709 (ONU, 2023b) discorreu sobre a reprovabilidade da prática de atos de *SEA* por *peacekeepers*. Contudo, direcionou as medidas sobre a *accountability* exclusivamente aos *TCC*.

Além disso, observou-se que os mandatos nem sempre esclarecem a diferença entre componente e contingente militar, de maneira a creditar que, o primeiro, abrange todo o pessoal militar desdobrado na operação de paz, ao passo que, o segundo conceito, abrange apenas aqueles que são desdobrados na qualidade de tropa, sob a vigência de um *MOU* (ONU, 2023c).

A ausência de clareza também foi observada, agora com maior impacto para a lacuna de pesquisa apresentada, no modelo *SOFA*. O documento, em um primeiro momento, informa que os *UNMEM* devem ser considerados como especialistas em missão para os fins dispostos na Carta da ONU (Brasil, 1945). Ou seja, devem ser submetidos à Convenção sobre Privilégios e Imunidades (Brasil, 1950). Contudo, no item 47, letra "b", ao dispor sobre a submissão à jurisdição exclusiva do país de origem, utiliza a expressão "componente militar", em vez de "contingente militar" (ONU, 1990).

O segundo aspecto é pertinente à própria jurisdição criminal para processamento e julgamento de *UNMEM*, de forma que é possível observar a previsão de jurisdição apenas do *host country* (ONU, 2003b); submissão da situação às autoridades nacionais (ONU, 2010); ou ambiguidade na redação dos documentos (ONU, 2015c; ONU, 2015d), ora em relação ao próprio conceito de "autoridades nacionais" (se do *host state* ou do país de origem do militar), ora a partir da dificuldade em identificar a qual Estado competiria o exercício da jurisdição primária

(*e.g. "[...] under the laws of the host State or of the contributing State"* - ONU, 2015d, p. 9).

O terceiro aspecto pontuado no Capítulo 2 se referiu à ausência de norma de direito internacional com caráter cogente que trate sobre a jurisdição criminal para processamento e julgamento de *UNMEM*, destacando a ausência de tratado ou de *opinio iuris* apta à caracterização de um costume.

O último aspecto pertinente ao *jurisdictional gap* apontado no Capítulo 2 alude ao que Deen-Racsmány (2015-2016) intitulou de *janus-faced category*, ou seja, à dupla natureza jurídica dos *UNMEM*, que tanto são classificados como especialistas em missão, como seguem subordinados às Forças Armadas dos respectivos países de origem.

Aplicado o conceito de *accountability* elaborado por Schedler (1999), os problemas apresentados repercutem tanto na *answerability*, para fins de identificação de quem, o que e como deve ocorrer a *accountability* criminal de *UNMEM*, como no *enforcement*, pertinente aos próprios mecanismos de sancionamento das falhas de conduta reportadas, em especial pela dificuldade de submissão do acusado ao devido processo legal, já que sequer é possível definir, com clareza, pelos documentos apontados, qual país deve exercer a jurisdição para os crimes imputados a militares especialistas em missão.

A partir desse contexto, e seguindo a abordagem de Direito e Políticas Públicas, o Capítulo 3 objetivou apresentar uma tecnologia jurídica apta a conduzir à *accountability* criminal de *UNMEM* acusados do cometimento de atos classificados como *UNMEM* por meio de uma leitura sistêmica dos ramos do direito aplicados às operações militares: o direito operacional, ferramenta que consegue incorporar tanto normas de direito internacional, como de direito interno.

Analisou-se, em um primeiro momento, três das vias institucionais existentes, relacionadas à implementação *accountability* criminal de *UNMEM* em face de *SEA*: i) o tratamento jurídico da suspensão da imunidade; ii) o exercício da jurisdição pelo *host state*; e, iii) a aplicação, por analogia, do modelo institucional estabelecido pela Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear.

Em relação à imunidade concedida aos especialistas em missão pela Convenção de 1946 (Brasil, 1950), observou-se uma dificuldade em estabelecer quais as circunstâncias em que ela deveria ser analisada e suspensa pelo Secretário-Geral da ONU, tal qual dispõe a norma convencional. Concluiu-se que cabe a tal autoridade analisar se o ato imputado ao *UNMEM* é substancial e se foi ou não praticado no exercício da função. Caso a resposta para este segundo questionamento seja negativa, não haveria imunidade a ser suspensa, de forma que caberá o exercício da *accountability* pelo Estado que assumir a jurisdição criminal no caso concreto.

No que toca ao exercício jurisdicional pelo *host country*, apontou-se que, muito embora a Organização reconheça oficialmente a sua primariedade, existem barreiras jurídicas e políticas para sua aplicação prática, principalmente relacionadas a: ausência de um sistema de justiça funcional na maior parte dos Estados que recebem operações de paz, o que teria impacto na proteção dos direitos humanos dos acusados, em especial o devido processo legal; os preconceitos de gênero e a institucionalização da violência sexual como arma de guerra, com a consequente falta de vontade política na persecução penal para tais crimes; e a possibilidade de redução do interesse dos Estados-membros da ONU em desdobrar militares para *PKO*, considerando o resguardo dos direitos mínimos de seu pessoal.

Alguns Estados, ainda, manifestaram-se pela extensão da imunidade jurisdicional absoluta em relação ao *host state* para os *UNMEM*, já que se mantém vinculados ao serviço militar ativo em seus países de origem (ONU, 2007c).

Considerou-se, ainda, a preferência institucional da ONU, a qual insta os Estados de origem dos militares ao exercício jurisdicional (ONU, 2007d), de forma que, ressalvado um único caso, não se têm notícias sequer de investigações criminais conduzidas pelos *host states* (ONU, 2024a).

Quanto à aplicação analógica de tratados internacionais, em especial a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, concluiu-se que a analogia não pode ser interpretada como fonte do direito internacional, de forma que inaplicável para fins de restrições à soberania ou para situações que possam implicar em restrições à liberdade e a direitos.

Contudo, a doutrina (Rezek, 2024) admite a sua utilização como método de raciocínio jurídico apto a conduzir, por exemplo, a interpretação do item 5 do artigo 9º da Convenção mencionada (Brasil, 2019), para auxiliar na definição da jurisdição nacional para processamento e julgamento de *UNMEM*, naquilo que Cantarelli (2013) identificou como Direito Penal Internacional.

A previsão de exercício jurisdicional conforme a legislação nacional é incentivada pela ONU que, tanto no *Zeid Report* (ONU, 2005a), como no Relatório produzido pelo Grupo de Especialistas (ONU, 2006a), recomenda a aplicação da jurisdição pelo país da nacionalidade do militar sempre que o *host country* não tiver um sistema jurídico funcional. O posicionamento dos relatórios foi reproduzido na Resolução A/62/63 (ONU, 2007d), na qual os Estados-membros foram instados a processar e julgar os seus nacionais pelos crimes cometidos no âmbito das operações de paz.

Portanto, se o direito internacional tradicional não dispõe, com clareza, sobre a modelagem da *accountability* criminal para *UNMEM*, a responsividade poderá ser obtida por meio da aplicação do ordenamento jurídico interno de cada país.

Com o intuito de exemplificar o exercício da *accountability* criminal de acordo com o critério da nacionalidade ativa do *UNMEM* acusado da prática de *SEA*, foi realizado o estudo de caso do modelo brasileiro.

Observou-se que a legislação criminal nacional destina ampla proteção aos bens jurídicos relacionados à dignidade e à liberdade sexuais, seja na Código Penal comum, no Estatuto da Criança e do Adolescente, ou no Código Penal Militar o qual, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.491/2017, passou a admitir como crimes militares aqueles previstos na legislação comum, desde que cometidos em uma das hipóteses descritas no art. 9º, inciso II, do CPM.

Considerou-se que o Sistema de Justiça Penal Militar brasileiro, além de ser competente para processar e julgar os militares que cometam crimes sexuais no âmbito de operações de paz, congrega características que permitem a concretização da *accountability* criminal de *UNMEM*, por diversos aspectos. O primeiro deles se refere à própria modelagem da Justiça Militar da União, a qual, embora conduza os julgamentos sob a forma de escabinato, integra o Poder Judiciário (ou seja, não é Corte Marcial) e se subsume aos princípios elencados por Emmanuel Decaux à

Comissão de Direitos Humanos da ONU, relacionados ao julgamento competente, independente e imparcial (ONU, 2006c).

Informou-se, ainda, a reconhecida eficiência da Justiça Militar da União, cujo tempo médio entre o início do processo e a primeira baixa é de menos de 2 anos, além de possuir baixo acervo de processos (Brasil, 2024a e 2024b).

Além disso, na seara material, foi possível identificar que as regras que regem a extraterritorialidade do direito penal militar são mais abrangentes que as do direito penal comum. Além de adotar a extraterritorialidade incondicionada, ou seja, de aplicação do ordenamento nacional castrense a qualquer crime praticado por brasileiro no exterior, não se exige a dupla tipificação da conduta pelo ordenamento jurídico estrangeiro e pelo pátrio, de forma que basta que haja previsão de que o fato seja crime no Brasil, país que, como mencionado, possui ampla proteção aos bens jurídicos relacionados à dignidade e à liberdade sexual.

Por fim, embora se compreenda que o Sistema de Justiça Penal comum brasileiro tenha plena condições de processar e julgar o *UNMEM* brasileiro acusado do cometimento de crimes sexuais no âmbito de operações de paz, considerou-se que, uma vez que o militar foi desdobrado para o exercício de funções castrenses, sendo a condição de integrante das Forças Armadas inerente à sua atuação sob a égide da ONU, as condutas criminosas a ele imputadas, ainda que em atividades não oficiais, se enquadram no art. 9º, II, "e", do CPM e devem ser tipificadas como crimes militares, sejam eles previstos no CPM ou em norma penal comum, a partir dos denominados crimes militares extravagantes (ou por extensão). Embora se reconheça que a questão pode ser objeto de trabalho autônomo, pontuou-se que, em tais situações, haverá sempre a violação do bem jurídico "regularidade das Forças Armadas", na medida em que há ofensa direta aos princípios éticos que regem a carreira militar.

O raciocínio encontra amparo não só na doutrina nacional (Assis, 2007; Pereira, 2003; Palma, 2017), como na estrangeira, tendo sido citado *leading case* australiano (O'Brien, 2010) que conclui que os fatos devem ser enquadrados como crimes cometidos com conexão com o serviço, ainda que cometidos fora das atividades funcionais, uma vez que todos os atos praticados por *peacekeepers* no local que recebe a missão repercutem negativamente na condução de operações

internacionais do Estado-membro e na habilidade das Forças Armadas de serem designadas para desdobramentos pela ONU.

Citou-se, ainda, precedente brasileiro, por meio do qual militar da Marinha do Brasil acusado da prática de crimes sexuais praticados enquanto estava desdobrado na FTM-UNIFIL (Líbano) foi condenado pela Justiça Militar da União, tendo sido caracterizada a conduta como delito castrense (Brasil, 2022b).

Diante das considerações apresentadas, entende-se que o trabalho comprovou a hipótese de pesquisa, na medida em que foi possível identificar que, de acordo com o cenário apresentado, a *accountability* criminal de *UNMEM* pela prática de atos classificados como exploração e abuso sexual praticados no âmbito de operações de paz pode ser promovida por meio de uma abordagem sistêmica, tal qual a proposta pela tecnologia jurídica do direito operacional.

Quando o arcabouço jurídico-normativo do Direito Internacional não consegue designar a jurisdição para processamento e julgamento de *UNMEM* sem causar comprometimento à segurança jurídica, o direito operacional obtém uma resposta a partir da interpretação do ordenamento jurídico do país de nacionalidade do militar o qual, adotando-se como exemplo o Sistema de Justiça Penal Militar brasileiro, é apto tanto a assegurar os direitos mínimos do acusado, como a apresentar mecanismos de *answerability* e *enforcement*.

Reconhece-se que questões de ordem política e cultural ainda dificultam a efetivação da *accountability* criminal de *peacekeepers*. Contudo, não é possível dizer que inexistem ferramentas para a condução do devido processo legal criminal – o direito operacional é apenas uma das tecnologias jurídicas que a implementam. Caberá à ONU promover uma efetiva evolução da agenda de Tolerância Zero a exploração e abuso sexual, com uma resposta política e funcional.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A situação jurídica das operações de paz das Nações Unidas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG.** Belo Horizonte, n. 68, pp. 685-706, jan./jun. 2016. Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F61%2F29&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

AMERASINGHE, Chittharanjan Felix. **Principles of the institutional law of international organizations.** 2 ed. rev. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ANKERSEN, Christopher. **Civil-military cooperation in post-conflict operations:** emerging theory and practice. Nova Iorque: Routledge, 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/3270826/A_management_perspective_on_co_operation_between_militaryand_civilian_actors_in_Afghanistan Acesso em: 31 out. 2024.

AQUINO, Mariana Queiroz; ASSIS, Jorge César de. Crime militar extravagante e Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990). *In* NEVES, Cicero Robson Coimbra (org.). **Manual de Crimes Militares Extravagantes.** Salvador: Juspodivm, 2021.

ARRIETA-LÓPEZ, Milton. Evolución del derecho humano a la paz el marco de las Naciones Unidas y de las Organizaciones de la Sociedad Civil. **Jurídicas CUC**, Barranquilla, v. 18, n. 1, pp. 519-554, ago./2022. Disponível em: https://www.aacademica.org/milton.arrietalopez/22. Acesso em: 1 ago. 2023.

ASSIS, Cirelene Maria da Silva Rondon. **Standards probatórios no sistema de Justiça Penal Militar:** uma decisão racional sobre a suficiência da prova. 2023. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2023.

AUST, Anthony. **Modern treaty law and practice.** 3. ed. Londres: Cambridge University Press, 2013.

BAHIA DE SOUZA, Paula Coutinho. 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). **Revista do Ministério Público Militar**, [S. l.], v. 49, n. 36, pp. 531–564, 2023. Disponível em: https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/46. Acesso em: 22 out. 2024.

BAHIA DE SOUZA, Paula Coutinho. TOMÉ SILVA, Carlos Henrique Rubens. A interpretação do art. 82 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra à luz do ordenamento jurídico brasileiro: a atuação de assessores jurídicos civis e militares conforme os níveis de planejamento das operações. **Revista de Estudos Internacionais (REI).** V. 15, n. 2. jul./dez. 2024. pp. 95-120. DOI: https://doi.org/10.29327/2293200.15.2-5 Disponível em: https://revista.uepb.edu.br/REI/article/view/3204 Acesso em: 6 nov. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 32 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

BEIRÃO, André Panno. **In Bello, Pax:** a responsabilidade penal dos brasileiros em operações de paz. 2013. 322 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9264. Acesso em: 24 out. 2024.

BEIRÃO, André Panno. Quem Pode Julgar os Boinas Azuis? **Revista da Escola de Guerra Naval.** n. 15, 2010, pp. 105-125. Disponível em: https://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/000008/000008eb.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

BENJAMIN, Daniela Arruda. **A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro.** Brasília: FUNAG, 2014. Disponível em: https://www.bing.com/ck/a?!&&p=ab52e58925668cd3JmltdHM9MTcxMzc0NDAwMCZpZ3VpZD0yZGVmZDI3Mi05NWFhLTYxNjktMzgxZC1jMWJmOTRmZDYwYzAmaW5zaWQ9NTE50A&ptn=3&ver=2&hsh=3&fclid=2defd272-95aa-6169-381d-c1bf94fd60c0&psq=A+aplica%c3%a7%c3%a3o+dos+atos+de+organiza%c3%a7%c3%b5es+internacionais+no+ordenamento+jur%c3%addico+brasileiro.&u=a1aHR0cHM6Ly9mdW5hZy5nb3YuYnlvYmlibGlvdGVjYS1ub3ZhL3Byb2R1dG8vbG9jX3BkZi82MS8xL2FwbGljYWNhb19kb3NfYXRvc19kZV9vcmdhbml6YWNvZXNfaW50ZXJuYWNpb25haXNfbm9fb3JkZW5hbWVudG9fanVyaWRpY29fYnJhc2lsZWlyb19h&ntb=1. Acesso em 22 abr. 2024.

BOMFIM, Bruna Marcelle Cancio **A autonomia para se prostituir em face do lenocínio.** 2018. 95 fl. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Direito. Salvador, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/27463/1/BOMFIM%2c%20Bruna%20Marcelle%20Cancio.%20A%20autonomia%20para%20se%20prostituir%20em%20face%20do%20lenoc%C3%ADnio.%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20%28Mestrado%29.%20Faculdade%20de%20Direito%20da%20Universidade%20Federal%20da%20Bahia%2c%202018.%20VERSAO%20FINAL.pdf. Acesso em: 23 out. 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º ago. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário (Painel).** (Brasil, 2024a). Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.** 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1950.** Promulga a Convenção sôbre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, adotada em Londres, a 13 de

fevereiro de 1946, por ocasião da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d27784.htm#:~:text=DECRETO%20No%2027.784%2C%20DE,Assembl%C3%A9ia%20Geral%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.967, de 8 de agosto de 2019.** Promulga a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, firmada pela República Federativa do Brasil, em Nova York, em 14 de setembro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9967.htm. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969.** Código Penal Militar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980.** Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6880.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.457, de 4 de setembro de 1992.** Organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus Serviços Auxiliares (LOJMU). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8457.htm. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria nº 51 COTER, de 8 de junho de 2017.** Aprova o Manual de Campanha EB-70-MC-10.223 Operações, 5ª Edição, 2017. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/1/848. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Instrução normativa EMCFA-MD nº 7, de 5 de julho de 2021.** 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: 19 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016.** Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01) (2015). 5. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Exercício Viking 2022.** (Brasil, 2022a) Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/copy_of_exercicios-militares/exercicio-viking-22-1#:~:text=O%20Exerc%C3%ADcio%20Viking%202022%20%C3%A9,paz%20e%20responderem%20a%20crises. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Missões de Paz.** (Brasil, 2024c). Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 2.090/MD, de 12 de julho de 2013.** Dispõe sobre o Manual de Operações de Paz. 3. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34a_ma_02a_manual a_opa_paza_3eda_2013.pdf. Acesso em 2 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. **Boletim Estatístico elaborado em fevereiro de 2024 com dados atualizados até dezembro de 2023.** (Brasil, 2024b). Disponível em: https://www.stm.jus.br/boletim_estatistico/dez-2023/index.html. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. **STM mantém condenação de sargento da Marinha por abuso sexual em missão de paz da ONU no Líbano.** (Brasil, 2022b). Disponível em: https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/12536-stm-mantem-condenacao-de-sargento-da-marinha-por-abuso-sexual-em-missao-de-paz-da-onu-no-libano. Acesso em: 23 out. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Revista Colunistas de Direito do Estado**, Salvador, v. 122, p. 1-9, mar./2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional. Acesso em: 1 ago. 2023.

BURKE, Róisín. Attribution of responsibility: sexual abuse and exploitation, and effective control of blue helmets. **Journal of International Peacekeeping.** V. 16, 2012, pp. 1-46. Disponível em: https://brill.com/view/journals/joup/16/1-2/article-p1_1.xml. Acesso em: 23 abr. 2024.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito das organizações internacionais.** 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **International law for humankind:** towards a new jus gentium. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.** Vol. 1. 2. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

CANTARELLI, Margarida de Oliveira. Os delitos praticados por militares integrantes de operações de paz. **Revista Caderno de Relações Internacionais.** V. 4, n. 7. jul.-dez. 2013. pp. 21-34. Disponível em: https://www.revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/210/198. Acesso em: 11 out. 2024.

CASTAÑÓN, Carmen Rosa Rueda. DURÁN, Carlos Villán. (org.). Declaración del Derecho Humano a La Paz, de 30 de outubro de 2006 (Declaração de Luarca). **La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz.** 2. ed. Asturias: Madú, 2008.

CHÍQUIZA GÓMEZ, F. A.; GIL OSORIO, J. F. El derecho operacional como una categoría dentro de la taxonomía del derecho. **Universitas**, [S. l.], v. 68, n. 139, 2019. DOI: 10.11144/Javeriana.vj139.doct. Disponível em: https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/27235. Acesso em: 30 out. 2024.

CNN. **Fora do Líbano, Brasil fica sem tropas em missões de paz pela 1ª vez em 21 anos.** 6 dez. 2020. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/com-saida-do-libano-brasil-ficara-sem-missoes-de-paz-pela-1-vez-em-21-anos/#:~:text=Ser%C3%A1%20a%20primeira%20vez%20em,outros%20materiais%20ilegais%20no%20pa%C3%ADs. Acesso em: 29 out. 2024.

COMSTOCK, Audrey L. In the shadow of peace: sexual exploitation, abuse and accountability in UN peacekeeping. **Global Governance:** a review of multilateralism and International Organizations**.** V. 29, n. 2. Jun. 2023. pp. 168-184. DOI: https://doi.org/10.1163/19426720-02902003. Disponível em: https://brill.com/view/journals/gg/29/2/article-p168_5.xml?ebody=article%20details. Acesso em: 31 out. 2024.

CONEGUNDES, K. R. A Dignidade Sexual à Luz da Teoria do Bem Jurídico. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, [S. l.], v. 10, n. 1, 2015. DOI: 10.22456/2317-8558.54575. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/54575. Acesso em: 23 out. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 23-17, de 25 de novembro de 2017.** Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em 3 ago. 2023.

COUTINHO, Diogo R. BUCCI, Maria Paula Dallari. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In* COUTINHO, Diogo R., FOSS, Maria Carolina, MOUALLEM, Pedro Salomão B. (org.). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blutcher, 2017.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

CRETELLA NETO, José. **Teoria geral das organizações internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502201286. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502201286/. Acesso em: 26 out. 2023.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal:** parte geral. 3. ed, rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2015.

DEEN-RACSAMÁNY. Towards convention on the criminal accountability of UN personnel including UN military experts on mission and UN police officers. **Military Law and Law of War review.** V. 54, n. 2. 2015-2016, pp. 195-243.

DIEHL, Paul F. **Peace operations.** Cambridge: Polity Press, 2008.

DÚRAN, Carlos Villán. La paz es también un derecho humano. **Revista Tiempo de Paz**, Madrid, v. 89, pp. 80-89, dez./2008. Disponível em: http://www.aedidh.org/sites/default/files/Tiempo-de-Paz-08.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

EL DROUBI. Sufyan. Notas Sobre as Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua Introdução no Direito Brasileiro. **Revista IMES Direito**. V. 7, n. 12, jan./dez. 2006, pp. 225-270. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2392359. Acesso em: 5 nov. 2024.

EUROPEAN COMMISION. **Restoring faith in justice in the Democratic Republic of the Congo.** 23 fev. 2019. Disponível em: https://fpi.ec.europa.eu/stories/restoring-faith-justice-democratic-republic-congo_en. Acesso em: 24 out. 2024.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção da Paz da ONU:** de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-171-operacoes_de_manutencao_da_paz_da_onu. Acesso em 3 fev. 2024.

FLECK, Dieter. The legal status of personnel involved in United Nations peace operations. **International Review of the Red Cross**, Cambridge, v. 95, n. 1, pp. 613-636, dez./2013. Disponível em: https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-891-892-fleck.pdf. Acesso em: 3 ago. 2023.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world 2022:** Democratic Republic of the Congo. 2022. Disponível em: https://freedomhouse.org/country/democratic-republic-congo/freedom-world/2022. Acesso em: 24 out. 2022.

GALTUNG, Johan. **Peace by peaceful means:** peace and conflict, development and civilization. Oslo: International Peace Research Institute; Londres: Sage Publications, 1996.

GROTIUS, HUGO. **O direito da guerra e da paz.** Vol. 1. Ijuí: Ijuí, 2004.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GUTAN, Sabin. The role of Operational Law in the development of military doctrine. **International Conference Knowledge-based Organization.** V. 29, n. 2, 2023. pp. 89-94. DOI: 10.2478/kbo-2023-0040. Disponível em: https://sciendo.com/article/10.2478/kbo-2023-0040. Acesso em: 11 jul. 2024.

HAMPSON, Françoise J.; KIHARA-HUNT, Ai. The accountability of personnel associated with peacekeeping operations. *In* AOI,Chiyuki; CONING, Cedric de; THAKUR, Ramesh. (org). **Unintended consequences of peacekeeping operations.** Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2007. pp. 195-220. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/601874?v=pdf. Acesso em: 23 out. 2024.

HOLMES, Stephen. SUSTEIN, Cass R. **The cost of rights:** why liberty depends on taxes. Nova Iorque; Londres: W. W. Norton & Company, 1999.

HOWE, Brendan; KONDOCH, Boris; SPIJKERS, Otto. Normative and Legal Challenges to UN Peacekeeping Operations. **Journal of International Peacekeeping**, Leiden, v. 19, pp. 1-31, dez./2015.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DIREITO HUMANITÁRIO. **Sanremo Handbook on rules of engagement.** Instituto Internacional de Direito Humanitário: Sanremo, 2009. Disponível em: https://iihl.org/rules-of-engagement/. Acesso em: 31 out. 2024.

JIMÉNEZ-REINA, Jonnathan; GIL-OSORIO, Juan Fernando; JIMÉNEZ-REINA, Roger. El derecho operacional en relación con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. **Revista Científica General José María Córdova**, [S. l.], v. 19, n. 33, pp. 115–131, 2021. DOI: 10.21830/19006586.655. Disponível em: https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/655. Acesso em: 30 out. 2024.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, v. 56, n. 1, pp. 122-143, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mTGNK7hRXJBmJvmQmdQCZrh/?lang=en. Acesso em 2 fev. 2024.

KIHARA-HUNT, Ai. Addressing Sexual Exploitation and Abuse. **Journal of International Peacekeeping**. Vol 21, 2017, pp. 62-82. Disponível em: https://brill.com/downloadpdf/view/journals/joup/21/1-2/article-p62_62.pdf. Acesso em 23 abr. 2024.

KINOSHITA, Adriana. **A institucionalização do acordo de não persecução penal na Justiça Militar da União:** uma abordagem do instrumento da justiça negocial à luz dos princípios da hierarquia e da disciplina. 2023. 208 f. Tese (Doutorado em Direito). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2023.

LACAVA FILHO, Nelson. **Bases do sistema de direito penal militar.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

LEEUWEN, Jayden van. Addressing the gap: accountability mechanisms for peacekeepers accused of sexual exploitation and abuse. **Victoria University of Wellington Law Review**, Wellington, New Zealand, v. 50, n. 1, pp. 135–157, 2019. DOI: 10.26686/vuwlr.v50i1.5556. Disponível em: https://ojs.victoria.ac.nz/vuwlr/article/view/5556. Acesso em: 23 abr. 2024.

LUNA-BARRIOS, Antonio Manrique. Los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y la protección de los derechos fundamentales en el siglo XXI. **Dikaion,** v. 22, n. 17, pp. 245-264, dez. 2008. Chía, Colombia. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/28294988_Los_mandatos_de_las_operaciones_de_mantenimiento_de_la_paz_y_la_proteccion_de_los_derechos_fundamentales_en_el_siglo_XXI. Acesso em 5 mar. 2023.

MARCÃO, Renato; GENTIL, Plinio. **Crimes contra a dignidade sexual:** comentários ao Título VI do Código Penal. 3 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. Disponível em:

https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553601813/. Acesso em: 14 out. 2024.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco; RINALDI, Augusto Leal. Preventing "protectors to become predators": can the United Nations stop sexual abuse and exploitation by unpeacekeepers? **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, *[S. l.]*, v. 6, n. 11, p. 215–249, 2017. DOI: 10.30612/rmufgd.v6i11.6917. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6917. Acesso em: 30 abr. 2024.

MAYR, Teresa F. Where Do We Stand and Where do We Go: The Fine Balance between Independence and Accountability of United Nations Experts on a Mission. **International Organizations Law Review**, Leiden, v. 15, pp. 130-167, dez./2018. Disponível em: https://doi.org/10.1163/15723747-01501005. Acesso em: 3 ago. 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645886. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645886/. Acesso em: 06 nov. 2023.

MEIER, Michael W. Evolving role of the Judge Advocate in the 21st century: from operational law to national security law. **Southwest Journal of International Law.** V. 26, pp. 309-324, 2020. Disponível em: https://www.swlaw.edu/sites/default/files/2020-12/Meier_309-324_v26n2.pdf. Acesso em: 30 out. 2024.

MILLER, Anthony J. United Nations Experts on Mission and their Privileges and Immunities. **International Organizations Law Review**, Leiden, v. 4, pp. 11-56, dez./2007. Disponível em: https://doi.org/10.1163/157237307X217366. Acesso em: 3 ago. 2023.

NDULO, Muna. The United Nations responses to the Sexual Abuse and Exploitation of women and girls by peacekeepers during peacekeeping missions. **Berkeley Journal of International Law.** V. 27, n. 1. 2009. pp. 127-161. Disponível em: https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1058&context=facpub. Acesso em: 23 abr. 2024.

NEUDORFER, Kelly. **Sexual exploitation and abuse in UN peacekeeping:** an analysis of risk and prevention factors. Maryland: Lexington Books, 2015.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Direito penal militar:** comentários à Lei n. 14.688/2023. Salvador: Juspodivm, 2024.

NEVES, Cicero Robson Coimbra. STREIFINGER, Marcelo. **Manual de Direito Penal Militar.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. Tipicidade dos crimes militares em tempo de paz: proposta de subsunção de condutas após a Lei 13.491/17. **Revista do Ministério Público Militar**, [S. l.], v. 45, n. 29, p. 41–66, 2023. Disponível em: https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/183. Acesso em: 16 out. 2024.

NOTAR, Susan A. Peacekeepers as perpetrators: sexual exploitation and abuse of women and children in the Democratic Republic of the Congo. **American University Journal of gender, social policy & the law.** V. 14, n. 2. pp. 413-429. 2006. Disponível em: https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1273&context=jgspl. Acesso em: 30 abr. 2024.

O´BRIEN, Melanie. **National and international criminal jurisdiction over United Nations peacekeeping personnel for gender-based crimes against women**. 2010. 375 f. Tese (Doutorado em Filosofia) - University of Nottingham, Nottingham, 2010.

O´BRIEN, Melanie. Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peacekeepers for Gender-based Crimes. **International Criminal Law Review.** V. 11, n. 4. pp. 803–827. 2011. DOI: https://doi.org/10.1163/157181211X587661. Disponível em: https://brill.com/view/journals/icla/11/4/article-p803_6.xml. Acesso em: 23 abr. 2024.

ODELLO, Marco. Tackling criminal acts in peacekeeping operations: the accountability of peacekeepers. **Journal of Conflict and Security Law**. v. 15, n. 2. pp. 347-391. 2010. DOI: https://doi.org/10.1093/jcsl/krq013. Disponível em: https://academic.oup.com/jcsl/article-abstract/15/2/347/785198. Acesso em: 23 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/RES/62/214.** United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel, de 21 de dezembro de 2007. (ONU, 2007h). Disponível em: https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/keydoc13.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **A/RES/52/12B, de 9 de janeiro de 1998**. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/761/11/PDF/N9876111.pdf?OpenElement. Acesso em 3 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Comprehensive review of a strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations.** A/RES/59/300. 30 jun. 2005 (ONU, 2005c). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F59%2F300&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 19 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Comprehensive review of a strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations.** A/RES/61/267 B. 24 jul. 2007 (ONU, 2007e). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F61%2F267%2520B&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Conselho de Segurança. **Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary on the United Nations**. A/50/60. 7 mar. 2008. (ONU, 2008e). Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement. Acesso em 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/61/29. 4 dez. 2006. (ONU, 2006b) Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F61%2F29&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/62/63. 6 dez. 2007 (ONU, 2007d). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F62%2F63&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission. Note by the Secretariat.** A/62/329. 11 set. 2007 (ONU, 2007b) Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F62%2F329&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission. Report of the Secretary-General.** A/63/260. (ONU, 2008c) Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F63%2F260&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/66/93. 9 dez. 2011. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/68/105. 16 dez. 2013. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/69/114. 10 dez. 2014. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/70/114. 14 dez. 2015. (ONU, 2015b). Disponível em:

https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/71/134. 13 dez. 2016 (ONU, 2016c). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/72/112. 7 dez. 2017 (ONU, 2017b). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/73/196. 20 dez. 2018 (ONU, 2018a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/74/181. 18 dez. 2019. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/75/132. 15 dez. 2020 (ONU, 2020a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/76/106. 9 dez. 2021. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/77/98. 7 dez. 2022 (ONU, 2022a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/78/102. 7 dez. 2023 (2023a). Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/4071593?v=pdf Acesso em: 17 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/79/116. 12 dez. 2024

(2024i). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F78%2F102&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/62/63. 6 dez. 2007 (ONU, 2007d). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F62%2F63&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission. Note by the Secretariat.** A/62/329. 11 set. 2007 (ONU, 2007b). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F62%2F329&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission. Report of the Secretary-General.** A/63/260 (ONU, 2008c). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F63%2F260&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/66/93. 9 dez. 2011. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/68/105. 16 dez. 2013. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/69/114. 10 dez. 2014. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/70/114. 14 dez. 2015. (ONU, 2015b). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/71/134. 13 dez. 2016 (ONU, 2016c). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/72/112. 7 dez. 2017 (ONU, 2017b). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/73/196. 20 dez. 2018 (ONU, 2018a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/74/181. 18 dez. 2019. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/75/132. 15 dez. 2020 (ONU, 2020a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/76/106. 9 dez. 2021. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/77/98. 7 dez. 2022 (ONU, 2022a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/resolutions.shtml Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/RES/78/102. 7 dez. 2023 (2023a). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F78%2F102&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em 1º ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations. Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations.** A/60/980. 16 ago. 2006 (ONU, 2006a). Disponível em:

https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F60%2F980&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Manual on Policies and Procedures concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in FieldMissions (COE Manual).** A/78/87. 23 ago. 2023 (2023d). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F78%2F87&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations (Model SOFA).** A/45/594. 9 out. 1990. Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=a%2F45%2F594&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Report of the Ad Hoc Committee on criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/62/54 (ONU, 2007c). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Report of the Ad Hoc Committee on criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/63/54. 2008 (ONU, 2008a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Report of the Ad Hoc Committee on criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/62/54 (ONU, 2007c). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Report of the Ad Hoc Committee on criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** A/63/54. 2008 (ONU, 2008a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Report of the Special Committee of Peacekeeping Operations and its Working Group.** A/59/19/Rev.1 (2005b). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F59%2F19%2FRev.1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Revised draft model memorandum of understanding.** A/61/19 (Part III) (ONU, 2007g). Disponível em: https://undocs.org/en/A/61/19(PartIII). Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Revised estimates relating to the programme budget for the biennium 2018-2019 under section 3, Political**

affairs, and section 5, Peacekeeping operations, and the proposed budget for the support account for peacekeeping operations for the period from 1 July 2018 to 30 June 2019 related to the peace and security reform. A/72/772. 1º mar. 2018 (ONU, 2018c). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F72%2F772&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 17th meeting.** A/C.6/62/SR.17. 28 nov. 2007 (ONU, 2007f). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 14th meeting.** A/C.6/63/SR.14. 18 nov. 2008 (ONU, 2008b). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 14th meeting.** A/C.6/64/SR.14. 2 dez. 2009. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 24th meeting.** A/C.6/67/SR.24. 28 dez. 2012. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 27th meeting.** A/C.6/70/SR.27. 24 nov. 2015 (ONU, 2015a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 33th meeting.** A/C.6/73/SR.33. 6 dez. 2018 (ONU, 2018b). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 17th meeting.** A/C.6/75/SR.17. 30 nov. 2020 (ONU, 2020b). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 35th meeting.** A/C.6/77/SR.35. 13 fev. 2023 (2023e). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FC.6%2F77%2FSR.35&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 17th meeting.** A/C.6/62/SR.17. 28 nov. 2007 (ONU, 2007f). Disponível

em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 14th meeting.** A/C.6/63/SR.14. 18 nov. 2008 (ONU, 2008b). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 14th meeting.** A/C.6/64/SR.14. 2 dez. 2009. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 24th meeting.** A/C.6/67/SR.24. 28 dez. 2012. Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 27th meeting.** A/C.6/70/SR.27. 24 nov. 2015 (ONU, 2015a). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 33th meeting.** A/C.6/73/SR.33. 6 dez. 2018 (ONU, 2018b). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 17th meeting.** A/C.6/75/SR.17. 30 nov. 2020 (ONU, 2020b). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/reports.shtml. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. Sexto Comitê. **Summary record of the 35th meeting.** A/C.6/77/SR.35. 13 fev. 2023 (2023e). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FC.6%2F77%2FSR.35&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Special measures for protection from sexual exploitation and abuse.** A/78/774. 14 fev. 2024 (ONU, 2024b). Disponível em: https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/a-78-774_-_sg_report_on_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Special subjects relating to the programme budget for the biennium 2018-2019.** A/RES/72/262 C. 18 jul. 2018 (ONU, 2018d). Disponível em: https://documents-dds-

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/214/76/PDF/N1821476.pdf?OpenElement. Acesso em 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia-Geral. **Special measures for protection from sexual exploitation and abuse.** A/78/774. 14 fev. 2024 (ONU, 2024b). Disponível em: https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/a-78-774_-_sg_report_on_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Beni:** MONUSCO's Malawian contingent trained in the jungle combat techniques. 7 abr. 2022 (ONU, 2022c). Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/beni-monuscos-malawian-contingent-trained-jungle-combat-techniques. Acesso em: 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conduct in UN field missions** (ONU, 2024d). Disponível em: https://conduct.unmissions.org/. Acesso em 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 2709, de 15 de novembro de 2023.** S/RES/2709 (ONU, 2023b). Disponível em: https://documents.un.org/access.nsf/get?OpenAgent&DS=S/RES/2709(2023)&Lang=E. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 2717, de 19 de dezembro de 2023.** S/RES/2717 (ONU, 2023c). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2717(2023)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 2272, de 11 de março de 2016.** S/RES/2272 (ONU, 2016b). Disponível em: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/069/25/pdf/n1606925.pdf. Acesso em: 24 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 2709, de 15 de novembro de 2023.** S/RES/2709 (ONU, 2023b). Disponível em: https://documents.un.org/access.nsf/get?OpenAgent&DS=S/RES/2709(2023)&Lang=E. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 2717, de 19 de dezembro de 2023.** S/RES/2717 (ONU, 2023c). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2717(2023)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 2272, de 11 de março de 2016.** S/RES/2272 (ONU, 2016b). Disponível em: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/069/25/pdf/n1606925.pdf. Acesso em: 24 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. **E/CN.4/2006/58.** Report submitted by the Special Rapporteur of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Emmanuel Decaux, de 13 de janeiro de 2006 (ONU, 2006c). Disponível em:

https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g06/106/77/pdf/g0610677.pdf. Acesso em: 23 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. **Applicability of article VI, section 22, of the Convention on the privileges and immunities of the United Nations.** Advisory Opinion, Reports 1989, p. 177 (Mazilu Advisory Opinion). 15 dez. 1989. Disponível em: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/81/081-19891215-ADV-01-00-EN.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Data on Sexual Exploitation and Abuse** (ONU, 2024a). Disponível em: https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction. Acesso em: 23 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz. Departamento de Apoio de Campo. **DPKO/DFS UNMEM Manual:** Selection, Deployment, Rotation, Extension, Transfer and Repatriation of United Nations Military Experts on Mission in United Nations Peacekeeping Operations. 23 abr. 2010 (ONU, 2010a). Disponível em: https://resourcehub01.blob.core.windows.net/$web/Policy%20and%20Guidance/corepeacekeepingguidance/Thematic%20Operational%20Activities/Military/2010.30%20UNMEMManual.pdf. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz. **Directives for disciplinary matters involving civilian police officers and military observers**. DPKO/MD/03/00994 (ONU, 2003b). Disponível em: https://police.un.org/en/directives-disciplinary-matters-involving-civilian-police-officers-and-military-observers. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz. **Generic Guidelines for troop contributing countries deploying military units to the United Nations peacekeeping missions** (ONU, 2008f). Disponível em: https://resourcehub01.blob.core.windows.net/$web/Policy%20and%20Guidance/corepeacekeepingguidance/Thematic%20Operational%20Activities/Military/TCC%20Generic%20Guidelines%20for%20Deploying%20Military%20Units%20to%20UN%20Peacekeeping%20Missions.pdf. Acesso em 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Operações de Paz. **Generic Guidelines for troop contributing countries deploying military units to the United Nations peacekeeping missions.** (ONU, 2008f). Disponível em: https://resourcehub01.blob.core.windows.net/$web/Policy%20and%20Guidance/corepeacekeepingguidance/Thematic%20Operational%20Activities/Military/TCC%20Generic%20Guidelines%20for%20Deploying%20Military%20Units%20to%20UN%20Peacekeeping%20Missions.pdf. Acesso em 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DEPARTMENT OF PEACE OPERATIONS. **Standard Operating Procedure:** Member State-provided Military Mobile Training Teams (ONU, 2022b). Disponível em: https://pcrs.un.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Lists/Resources/09-%20Light%20Coordination%20Mechanism/SOP%20on%20Member%20State-provided%20Military%20Mobile%20Training%20Teams/Standard%20Operating%20Procedure_Member%20State%20Provided%20Military%20Mobile%20Training%20Teams_approved.pdf&action=default. Acesso em 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peace Operations. **Standard Operating Procedure:** Member State-provided Military Mobile Training Teams (ONU, 2022b). Disponível em: https://pcrs.un.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Lists/Resources/09-%20Light%20Coordination%20Mechanism/SOP%20on%20Member%20State-provided%20Military%20Mobile%20Training%20Teams/Standard%20Operating%20Procedure_Member%20State%20Provided%20Military%20Mobile%20Training%20Teams_approved.pdf&action=default. Acesso em 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines** (ONU, 2008d). Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf. Acesso em: 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations** (ONU, 2003c). Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping-handbook_un_dec2003_0.pdf. Acesso em: 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global peacekeeping data (as of 31 August 2024).** (ONU, 2024e). Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/data. Acesso em: 1 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Glossary.** (ONU, 2024c). Disponível em: https://conduct.unmissions.org/glossary Acesso em: 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Military Aide Memoire:** United Nations measures against sexual exploitation and abuse. Commanders' guide on measures to combat sexual exploitation and abuse in United Nations Military. Ago. 2017 (ONU, 2017a). Disponível em: https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/the_military_aide_memoire_united_nations_measures_against_sexual_exploitation_and_abuse.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of Internal Oversight Services. **Investigations Manual.** 2015 (ONU, 2015c). Disponível em: https://oios.un.org/sites/oios.un.org/files/general/investigations_manual.pdf. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of Legal Affairs. **Ad Hoc Committee on the criminal accountability of United Nations officials and experts on mission.** (ONU, 2024h). Disponível em: https://legal.un.org/committees/criminal_accountability/. Acesso em: 1 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Office of the Victims' Rights Advocate.** (ONU, 2024g). Disponível em: https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/office-victims-rights-advocate. Acesso em: 1 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Policy on accountability for conduct and discipline in field missions.** 1 ago. 2015. (ONU, 2015d). 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: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of an independent review on sexual exploitation and abuse by international peacekeeping forces in the Central African Republic.** A/71/99. 23 jun. 2016 (ONU, 2016a). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=a%2F71%2F99&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 17 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 21 January 1992.** An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/145749. Acesso em: 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução A/48/218 B, de 12 de agosto de 1994.** Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F48%2F218B&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em 22 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretariado. **ST/AI/1999/6.** Administrative instruction: Gratis personnel (1999). Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/167/87/PDF/N9916787.pdf?OpenElement. Acesso em 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Letter dated 24 March 2005 from the Secretary-General to the President of the General Assembly** (Zeid Report). A/59/710. 24 mar. 2005 (2005a). Disponível em: https://conduct.unmissions.org/letter-dated-24-march-2005-secretary-general-president-general-assembly-comprehensive-strategy. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse.** ST/SGB/2003/13. 9 out. 2003 (ONU, 2003a). Disponível em: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=ST%2FSGB%2F2003%2F13&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Regulations governing the status, basic rights and duties of officials other than secretariat officias, and experts on mission**. ST/SGB/2002/9. 18 de junho de 2002. Disponível em: https://hr.un.org/content/regulations-governing-status-basic-rights-and-duties-officials-other-secretariat-officials. Acesso em: 30 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sexual Exploitation and Abuse:** management of reports and allegations involving UN personnel in peacekeeping and special political missions (Infográfico). Out. 2017 (ONU, 2017c). Disponível em: https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/infographic_v10-revisedoct2017-v2_0.pdf. Acesso em: 23 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Special measures for protection from SEA:** a new approach. A/71/818. 28 de fevereiro de 2017 (ONU, 2017d). Disponível em:

https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n17/054/00/pdf/n1705400.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **What is peacekeeping:** our history (ONU, 2024f). Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/our-history. Acesso em: 1 nov. 2024.

OSWALD, Bruce 'Ossie'. Sexual Exploitation and Abuse in UN Peace Operations: challenges and developments. **Journal of International Peacekeeping.** Leiden, v. 20, 2016, pp. 143-170.

PALMA, Najla Nassif. Diagnóstico penal militar do peacekeeper brasileiro no Haiti. In Hamann, Eduarda Passareli; Teixeira, Carlos Augusto Ramires (org.) **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):** percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56274972/2017_Hamann_e_Teixeira_-_Brasil_na_MINUSTAH-libre.pdf?1523281274=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_participacao_do_Brasil_na_MINUSTAH_200.pdf&Expires=1728650575&Signature=D~UmCkUKnCqVhOW4O. Acesso em: 24 out. 2024.

PEREIRA, Carlos Frederico de Oliveira. A Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017, e os crimes hediondos. **Revista do Ministério Público Militar**, [S. l.], v. 45, n. 29, pp. 175–186, 2023. Disponível em: https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/187. Acesso em: 16 out. 2024.

PEREIRA, Carlos Frederico de Oliveira. Justiça Militar nas Operações de Paz da ONU. **evista do Ministério Público Militar.** V. 29, n. 19. dez. 2003, pp. 113-114. Disponível em: https://memoria.mpm.mp.br/wp-content/uploads/sites/7/2020/05/jm-nas-operacoes-de-paz-da-onu_carlos-frederico-de-oliveira-pereira.pdf. Acesso em: 24 out. 2024.

PLACHTA, Michael. Contemporary problems of extradition: human rights, grounds for refusal and the principle aut dedere aut judicare. **United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI) – Resource Material Series**, n. 57, 2001. Disponível em: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No57/No57_00All.pdf. Acesso em 4 abr. 2024.

PLANA, Miguel Alía. **Concepto de derecho operativo**. *In* FRANCISCO, Eugenio Pérez (coord.). Manual de Derecho Operativo. Madrid: Marcial Pons, 2015.

PONS RAFOLS, Xavier. How to make criminal accountability of UN officials and experts on mission more effective? **International Catalan Institute for Peace.** N. 03, nov. 2011. Disponível em: https://www.icip.cat/wp-content/uploads/2021/01/responsabilitat_penal_-_versio_final_english_-_maquetada.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

QUEIROZ, Péricles Aurélio Lima de. ASSIS, Cirelene Maria da Silva Rondon de. Direito das Operações Militares. **Revista de doutrina e jurisprudência do Superior Tribunal Militar.** V. 26, pp. 77-96., n. 2. jan./jun. 2017. Brasília: Superior Tribunal Militar,

2017. Disponível em: https://dspace.stm.jus.br/handle/123456789/165727. Acesso em: 19 set. 2024.

QUÉNIVET, Noëlle. The dissonance between the United Nations zero-tolerance policy and the criminalisation of sexual offences on the international level. **International Criminal Law Review.** Leiden. V. 7. 2007. pp. 657-676. DOI: 10.1163/156753607X241256. Disponível em: https://brill.com/view/journals/icla/7/4/article-p657_3.xml. Acesso em: 23 out. 2024.

RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, SP, v. 1, n. 1, pp. 06–37, 2012 DOI: 10.36311/2237-7743, 2012, v1, n1, pp. 06-37. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/1824. Acesso em: 31 out. 2024.

REBELO, Tamya Rocha. **Lentes de gênero para as missões de paz:** desconstrução de discursos e reflexões sobre práticas generificadas. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público.** 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

RIAL, Carmen. Guerra de imagens e imagens da guerra: estupro e sacrifício na Guerra do Iraque. **Revista Estudos Feministas.** V. 15, n. 1, abr. 2007, pp. 131-151. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-026X2007000100009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/FB7mqK33qytwdThpqtW7jBQ/?lang=pt. Acesso em: 31 out. 2024.

RIBEIRO FILHO, Alcides Martins. **A missão da Justiça Militar no Brasil.** 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/27750/Justi%C3%A7a%20militar%20no%20Brasil%20-%20Alcides%20Martins.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 24 out. 2024.

ROCHA, Guilherme. **Título III: Aplicação da lei penal militar.** *In* ALVES-MARREIROS, Adriano; ROCHA, Guilherme; FREITAS, Ricardo. Direito Penal Militar: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ROMEIRO, Jorge Alberto. **Curso de Direito Penal Militar:** parte geral. São Paulo: Saraiva, 1994.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI - Revista Estudos Institucionais**, *[S. l.]*, v. 5, n. 3, pp. 1142–1167, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.443. Disponível em: https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/443. Acesso em: 30 out. 2024.

SÁNCHEZ, José María Sánchez. **El regímen disciplinario en operaciones.** *In* FRANCISCO, Eugenio Pérez (coord.). Manual de Derecho Operativo. Madrid: Marcial Pons, 2015.

SARAIVA, Alexandre José de Barros Leal. **Código Penal Militar Comentado:** parte geral. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

SCHOTT, Robin May. War rape, and genocide. **Journal of Genocide Research.** V. 13, n. 1-2, mar.- jun. 2011, pp. 5-21. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14623528.2011.559111. Acesso em: 31 out. 2024.

SILVA, Igor Luis Pereira e. **A regulação criminal nas políticas públicas de combate ao tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual:** uma análie Brasil-EUA. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. 2019. 214f. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9213/1/Igor%20Luis%20Pereira%20e%20Silva%20Total%20Protegida.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

SMITH, Sarah. Accountability and sexual exploitation and abuse in peace operations. **Australian Journal of International Affairs.** V. 71, n. 4, pp. 405-422. DOI: https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1287877. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10357718.2017.1287877. Acesso em: 1 nov. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [S. l.], v. 8, n. 16, 2008, pp. 20-45. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605. Acesso em: 4 nov. 2024.

TORRES, José Henrique Rodrigues. Dignidade sexual e proteção no sistema penal. **Journal of human growth and development.** V. 21, n. 2. pp. 7-10. 2011. DOI: https://doi.org/10.7322/jhgd.20006. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/jhgd/article/view/20006/22092. Acesso em: 24 out. 2024.

TRIAL INTERNATIONAL. **What we do.** Disponível em: https://trialinternational.org/countries-post/democratic-republic-of-the-congo/. Acesso em: 23 out. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). Department of Defense. **Operational Law Handbook.** National Security Law Department: Charlottesville, 2024. Disponível em: https://www.loc.gov/item/2004230357/resource/llmlp.2024_Operational_Law_Handbook. Acesso em: 5 nov. 2024.

VASCONCELOS, Jocleber Rocha. **Argumentação jurídica de leigos no sistema escabinado:** estudo de modelos de justificação decisória nos conselhos de justiça militar. 2020. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53415. Acesso em: 23 out. 2024.

WESTENDORF, Jasmine-Kim. A problem of rules: Sexual Exploitation and UN Legitimacy. **Internacional Studies Quarterly.** V. 67. N. 3. Set. 2023. Sqad046. DOI: https://doi.org/10.1093/isq/sqad046. Disponível em: https://academic.oup.com/isq/article/67/3/sqad046/7210793. Acesso em: 31 out. 2024.

WESTENDORF, Jasmine-Kim. SEARLE, Louise. Sexual exploitation and abuse in peace operations: trends, policy responses and future directions. **International Affairs.** V. 93, n. 2. Mar. 2017, pp. 365-387. DOI: https://doi.org/10.1093/ia/iix001. Disponível em: https://academic.oup.com/ia/article/93/2/365/2982811. Acesso em: 31 out. 2024.

WILLS, Siobhán. Continuing Impunity of Peacekeepers: the need for a convention. **Journal of International Humanitarian Legal Studies.** V. 4, n. 1. 2013. pp. 47-80. DOI: https://doi.org/10.1163/18781527-00401001. Disponível em: https://brill.com/view/journals/ihls/4/1/article-p47_3.xml?ebody=abstract%2Fexcerpt. Acesso em: 4 nov. 2024.

YACOUB, Amin R. BRIGGS, Becky. (UN) Accoutantable: who shall hold the United Nations accountable for its human rights breaches? Internacional arbitration and insurance coverage as two viable solutions to the UN accountability dilemma. **UC Davis Journal of International Law and Policy**. V. 28, n. 2, 2022, pp. 139-169. Disponível em: https://jilp.law.ucdavis.edu/archives/28/2/unaccountable-who-shall-hold-united-nations-accountable-its-human-rights-breaches. Acesso em: 31 out. 2024.

ZWANENBURG, Marten Coenraad **Accountability under International Humanitarian Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations.** 2004. Tese (Doutorado em Direito). Leiden University, Leiden, 2004. Disponível em: https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/15471. Acesso em: 1 nov. 2024.