

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

ELIANA FALEIROS VENDRAMINI CARNEIRO

Pessoas desaparecidas: uma análise crítica sobre a política criminal do Estado

Doutorado em Direito

São Paulo

2022

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

ELIANA FALEIROS VENDRAMINI CARNEIRO

Pessoas desaparecidas: uma análise crítica sobre a política criminal do Estado

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na subárea Direito das Relações Sociais, sob a orientação do Professor Doutor Christiano Jorge Santos.

São Paulo

2022

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

Carneiro, Eliana Faleiros Vendramini
Pessoas desaparecidas: uma análise crítica sobre
a política criminal do Estado / Eliana Faleiros
Vendramini Carneiro. -- São Paulo: [s.n.], 2022.
154p ; 21,5 x 30 cm.

Orientador: Christiano Jorge Santos.
Tese (Doutorado)-- Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em
Direito.

1. Pessoas desaparecidas. 2. Lei n. 13.812/2019.
3. Busca investigativa. 4. Banco de dados. I.
Santos, Christiano Jorge. II. Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, Programa de
Estudos Pós-Graduados em Direito. III. Título.

CDD

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

ELIANA FALEIROS VENDRAMINI CARNEIRO

Pessoas desaparecidas: uma análise crítica sobre a política criminal do Estado

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na subárea Direito das Relações Sociais, sob a orientação do Professor Doutor Christiano Jorge Santos.

Aprovada em: ____/____/____.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Christiano Jorge Santos (Orientador).

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

*Dedico esse trabalho aos
familiares de desaparecidos
e sua bravura.*

Trabalho realizado com o apoio da FUNDASP

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde venho desenvolvendo minha carreira acadêmica e, onde, acima de tudo, permaneço estudando.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Christiano Jorge Santos, por ter acreditado e permitido o desenvolver desse trabalho.

À amiga, colega e pesquisadora Patrícia Visnardi Gennari pela presença constante nos estudos sobre o desaparecimento de pessoas.

Sou grata, acima de tudo, aos meus maiores apoiadores, Fabio e Juliana, que muitas vezes abriram mão do convívio diário para que esse trabalho fosse elaborado.

Não me tirem a consciência do amor e sua perda.

(Valter Hugo Mãe)

RESUMO

Desafiando o respeito à dignidade humana, fundamento do Estado Democrático de Direito, o desaparecimento de pessoas ainda não tem o devido amparo legal. Sintomaticamente, embora desde 1916, o Direito Civil tenha cuidado do tema, seu contexto era meramente patrimonial, ignoradas as pessoas humanas vítimas. O próprio conceito de pessoa desaparecida precisa ser desenvolvido, para além do disposto na recente Lei n. 13.812/2019, de forma a identificar suas variadas espécies e permitir protocolos de atuação eficazes, já que indispensável a busca, em respeito àquela dignidade, e, mais, à vida e à integridade física do desaparecido e de todos os interessados em seu encontro. Os bens jurídicos tutelados são, pois, da mais alta relevância, o que, contudo, sequer foi capaz de gerar a tipificação do desaparecimento forçado. Desaparecer, nos demais casos, não há de ser crime, mas, de forma inédita, exige busca investigativa, o que tem sido rechaçado como um dos principais misteres da polícia civil, acredita-se que por falta de reconhecimento da gravidade dos fatos, de instrumental adequado, especialmente digital, e de capacitação pessoal. Também na delegacia, reproduzem-se os estereótipos acerca do desaparecido e sua família, o que precisa ser urgentemente desconstruído, somando-se, no presente caso, ao atendimento humanizado, dada a dor pungente sofrida pelas vítimas notificantes. Se o desaparecido não for localizado com vida, a gestão de corpos e ossadas também tem sido motivo de críticas ao poder público, que, sem dispor de um simples banco de dados, manda inumar corpos de desaparecidos já oficialmente buscados por familiares, inuma de forma descuidada e termina incinerando ossadas, fazendo com que nunca mais possa ser possível o encontro. Esse histórico deve ser memoriado coletivamente, para ser modificado, com uma política criminal a demonstrar o comprometimento do poder público com valores básicos da sociedade.

Palavras-chaves: Pessoas desaparecidas; Lei n. 13.812/2019; Busca investigativa; Banco de dados; Segurança pública.

ABSTRACT

Challenging the respect for human dignity, foundation of the Democratic State of Law, the disappearance of people still does not have the proper legal support. Symptomatically, although since 1916, Civil Law has taken care of the subject, its context has been merely patrimonial, ignoring the human victims. The concept of a missing person itself needs to be developed, in addition to the provisions of the recent Law n. 13.812/2019, in order to identify its various species and allow effective protocols for action, since the search is essential, in respect of that dignity, and, moreover, the life and physical integrity of the disappeared and all those interested in their encounter. The protected legal interests are, therefore, of the highest relevance, which, however, was not even able to generate the typification of forced disappearance. Disappearing, in other cases, does not have to be a crime, but, in an unprecedented way, requires an investigative search, which has been rejected as one of the main tasks of the civil police, it is believed that due to the lack of recognition of the gravity of the facts, of adequate instruments, especially digital, and personal training. Also in the police station, stereotypes about the disappeared and his/her family are reproduced, which urgently needs to be deconstructed, adding, in the present case, to humanized care, given the poignant pain suffered by the reporting victims. If the missing person is not found alive, the management of bodies and bones has also been a reason for criticism of the public power, which, without having a simple database, orders the bodies of the disappeared, already officially sought by family members, to be buried. Then it carelessly buries them and ends up incinerating bones, making the encounter never possible again. This history must be collectively remembered, to be modified, with a specific criminal policy to demonstrate the commitment of the public power to basic values of society.

Keywords: Missing people; Law no. 13,812/2019; Investigative search; Database; Public security.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
BO	Boletim de Ocorrência
CC/2002	Código Civil de 2002
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CNMP	Conselho Nacional dos Ministérios Públicos
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CONDEPE	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
COVID-19	<i>Coronavirus disease</i> – ano 2019
CoBi-HCFMUSP da USP	Comissão de Bioética do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP/1941	Código de Processo Penal de 1941
CREMESP	Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo
DECAP	Departamento de Polícia Judiciária da Capital
DEINTERs	Departamentos de Polícia Judiciária de São Paulo Interior
DEMACRO	Departamento de Polícia Judiciária da Macro São Paulo
Detran	Departamento Estadual de Trânsito
DIGs	Delegacias de Investigações Gerais
DNI	Documento Nacional de Identidade
DOPS	<i>Departamento de Ordem Política e Social</i>
D&M	Dowson & Madson
Fotocrim	Sistema de Fotos Criminais
IBAHRI	<i>International Bar Association's Human Rights Institute</i>
IIRGD	Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt
ILADH	Instituto Latino-Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
IML	Instituto Médico Legal
INFOCRIM	Sistema de Informações Criminais
INFOSEG	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública

OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PID	Procedimento de Investigação de Desaparecimento
PIV	Programa de Identificação de Vítimas
PLID	Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos
PLID/MPSP	Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do Ministério Público do Estado de São Paulo
PRODESP	Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo
PUC-RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RDO	Registro Digital de Ocorrências
REDESAP	Rede de Integração Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos
RG	Registro Geral
RIBPG	Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos
SACROI-Covid-19	Sala de Coordenação e Resposta Oportuna e Integrada
SECRID	Setor de Investigação de Crianças Desaparecidas
SINALID	Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos
SINDSEP	Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo
SIOPM-190	Sistema Operacional da Polícia Militar
STF	Supremo Tribunal Federal
SVO	Serviço de Verificação de Óbito
TPI	Tribunal Penal Internacional
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
1 INTRODUÇÃO	15
2 CONCEITO DE PESSOA DESAPARECIDA	17
2.1 O desenvolvimento do conceito em meio à inércia do poder público	18
2.2 Primeiras definições jurídicas	21
2.3 As espécies de desaparecimento de pessoa	30
2.3.1 Desaparecimento voluntário	31
2.3.2 Desaparecimento involuntário	33
2.3.3 Desaparecimento forçado	38
2.3.3.1 O projeto de lei do crime de desaparecimento forçado	46
3 ENFRENTAMENTO AO DESAPARECIMENTO: O DEVER DE BUSCAR E O DIREITO À VERDADE	54
3.1 O boletim de ocorrência para um fato atípico	55
3.2 Subjetividades e exclusão social, na delegacia e fora dela	68
3.3 A gestão dos corpos e a confirmação de suas identificações	75
3.3.1 A necropsia: contornos sociais e serviços públicos	75
3.3.2 Pessoas desaparecidas e o Serviço de Verificação de Óbito (SVO)	81
3.3.3 Cemitérios e suas áreas de inumação pública	89
4 A POLÍTICA CRIMINAL E PESSOAS DESAPARECIDAS	101
4.1 Uma análise crítica à não evitação do desaparecimento de pessoas no Brasil	106
4.2 Crítica ao direito: divergência entre a norma e a realidade	109
4.3 Crítica filosófica à política criminal: irracionalidade das justificações externas oferecidas	113
4.4 A violação ao direito coletivo à verdade: desaparecidos da democracia	116
5 CONCLUSÕES	120
REFERÊNCIAS	125
ANEXOS	142
ANEXO 1 – Análise jurimétrica desaparecidos – ABN e PLID/MPSP, 2015	
ANEXO 2 – Resultado da análise jurimétrica desaparecidos – ABJ e PLID/MPSP, 2015	
ANEXO 3 – Universidade de São Paulo – Serviço de Verificação de Óbitos da Capital Informe aos Familiares	

APRESENTAÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, a dignidade da pessoa humana foi normatizada no Brasil, no artigo 1º, inciso III, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, axioma da civilização ocidental, que vivera os horrores da Segunda Guerra Mundial, com o extermínio, puro e simples, de seres humanos, em meio a uma política válida de governo. Ocorre que, a partir da Constituição Cidadã, o desafio passou a ser fazer valer o enunciado constitucional com uma realização efetiva dessa dignidade essencial.

Em tema de desaparecimento de pessoas, por mais que o conceito de dignidade comporte interpretações, por certo estão incluídos os conteúdos mínimos à possibilidade de sobrevivência, como os direitos à vida, à integridade física e à liberdade. Nesse sentido, o Ministério Público do Rio de Janeiro foi pioneiro na criação do PLID – Programa de Localização e Identificação de Pessoas Desaparecidas.

Em novembro de 2013, o Ministério Público do Estado de São Paulo se conveniu ao referido programa, então PLID/MPSP, oportunidade em que assumimos sua coordenação. Eram 16 anos de Ministério Público sem nunca ter tido contato teórico específico com o tema, senão pela lógica do combate ao crime organizado do tráfico de pessoas. Contudo, a proposta não era fazer o trabalho do promotor de justiça criminal, mas compreender todo e qualquer desaparecimento de pessoa (que não necessariamente indicasse um crime) e a política pública a ele destinado, observando se garantidos os direitos fundamentais assegurados na Carta Magna.

A princípio, o PLID/MPRJ era denominado Programa de Identificação de Vítimas (PIV) e surgira da necessidade de agilizar a conclusão de aproximadamente noventa mil inquéritos policiais, em curso nas delegacias da capital fluminense. Em síntese, tratava-se da rotina executada nos inquéritos de homicídio de vítimas chamadas “não identificadas” buscando superar a lacuna da identificação por nome e, por consequência, a estagnação das investigações, com proposta tecnológica. Partindo da premissa fundamental de que ‘toda vítima não identificada é, ou pode ser, uma pessoa desaparecida’ e conscientes de que comprovar essa hipótese significava enfrentar um antigo problema dos Institutos Médico-Legais brasileiros – cruzar dados de características físicas de pessoas não identificadas com informações dos registros de desaparecimento – entre 2010 e 2013, o Centro Integrado de Apuração Criminal identificou 213 vítimas de homicídio. Nessa esteira, pôs fim a 1.811 casos de desaparecimento.

Além disso, a partir da análise empírica dos inquéritos, deles extraindo centenas de padrões de registro, tanto para laudos de exames cadavéricos, quanto para ocorrências de desaparecimento, o PIV organizou, estruturou e indexou, no mesmo período, todos os dados úteis existentes na documentação disponível nos inquéritos, criando a estrutura tecnológica e o processo de trabalho, que passaria a orientar as investigações penais nestas circunstâncias.

No ano de 2012, através da Resolução GPGJ n. 1.716, de 07 de fevereiro, o PIV era convertido, com o claro destino de ser reproduzido em âmbito nacional, em Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID). Em 2018, com adesão de todos os Ministérios Públicos Estaduais e ramos do Ministério Público da União, a experiência tornou-se o maior sistema público voltado exclusivamente a enfrentar o desaparecimento no Brasil, o Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID), junto ao Conselho Nacional dos Ministérios Públicos (CNMP).

Havia, pois, um exemplo exitoso a seguir, que só ocorreu porque, procurando evitar o modo de agir burocrático dos arquivamentos de inquéritos policiais, mesmo envolvendo homicídios, o Ministério Público do Rio de Janeiro questionou-se acerca de um modo de identificar as vítimas, embora não tivesse seus nomes, também trabalhando em parceria com outros órgãos públicos.

Com esse exemplo, inicie o trabalho no PLID/MPSP procurando compreender onde pessoas poderiam estar acolhidas, mesmo sem identificação nominal, e, portanto, desaparecidas para os seus, mas vivas. Também onde poderiam ser procuradas pessoas já falecidas, identificadas ou não nominalmente, ainda desaparecidas para suas famílias. Insiste-se no “nominal” porque foi detectado que um dos grandes problemas do desaparecimento é o fato de não se zelar por todos os inúmeros dados que identificam uma pessoa, para além do nome.

Tudo o quanto foi levantado, num primeiro momento, foi suficiente para desencadear os trabalhos do PLID/MPSP, que já perduram por nove anos. E são esses trabalhos que forneceram (e continuam fornecendo) elementos para esta tese, que segue o método científico indutivo, partindo de fatos particulares que permitem concluir sua relação para com o universo de todos os fatos da mesma espécie, mas, ainda, dedutivos, porque avaliadas normas internacionais e nacionais, a fornecer norte a uma verdadeira política de Estado na matéria.

1 INTRODUÇÃO

Pessoas desaparecem a todo tempo e lugar, pelos mais variados motivos, revelando-se fato grave, pluriofensivo e, mesmo assim, ainda pouco abarcado pela doutrina do Direito e pela legislação. Todo ano, em média, são registrados cerca de 80 (oitenta) mil boletins de ocorrência de pessoas desaparecidas no Brasil, sendo que cerca de 25 (vinte e cinco) mil são do Estado de São Paulo¹. Mesmo havendo delegacia especializada em alguns Estados, como o paulista, o poder público não apresenta estudos sobre esses números e suas variantes (características das vítimas, locais preponderantes e motivação), o que seria de suma importância para direcionar a política pública. Além disso, a narrativa comum das vítimas é de que lhes é franqueado apenas o registro do fato, como se não fosse grave, sem efetivos atos investigativos, além da recorrência do atendimento com presunções e preconceitos.

Nesse contexto, cabe perguntar: quais são os atuais mecanismos de atendimento e busca às vítimas de desaparecimento? Eles são suficientes?

Para tanto, após essa introdução, o capítulo 2 inicia com o estudo do conceito do desaparecimento de pessoas, considerando a recente Lei Federal, n. 13.812/19, que institui a política nacional de busca de pessoas desaparecidas e determina a existência de um cadastro nacional. Curioso notar que, por anos, na falta de normatizações e de doutrina do Direito sobre o tema, foram a antropologia, a sociologia e a psicologia que, em profundo contato com os familiares vítimas, apresentaram conceitos, centrados em suas especialidades, mas nitidamente cobrando um *status* jurídico.

O capítulo segue abordando os primeiros conceitos legais de desaparecimento, que são baseados exclusivamente no desaparecimento forçado e advindos da Convenção Interamericana Sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994), do Tratado de Roma (1998) e da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (2006),

¹ Os números são esmiuçados pelo Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do MPSP e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em seu infográfico anual. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Estatística de notícias de desaparecimento e encontro de pessoa no Estado de São Paulo**. Fontes: Ofícios n. 465/2014-rc, n. 668/2016-sec, n. 475/2017, n. 93/2019 da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, 4ª Delegacia de Desaparecidos do Departamento Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/plid/estatisticas>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ratificadas tardiamente pelo Brasil e não cumpridas, mesmo diante do verdadeiro ultrage à dignidade humana² que o fato representa.

O capítulo analisa, ainda, o projeto de lei do crime de desaparecimento forçado, em curso desde 2013.

No capítulo 3, é abordada a atual forma de atendimento às notícias de desaparecimento, cujo boletim de ocorrência, aparentemente, diz respeito a um fato atípico, tudo em meio à ausência de uma normativa processual penal especial.

O mesmo capítulo analisará a forma como o poder público exerce a gestão dos corpos não identificados por nome ou não reclamados, normalmente mal definidos como de indigentes, e sua correlação com o desaparecimento de pessoas. Será destacado o antigo problema da ausência de um trabalho interconectado por banco de dados, de modo a dar causa ao que denominados “redesaparecimento” de vidas e corpos e revelando “um tipo de desaparecimento, que é aparelhado pelas instituições estatais sob uma aura de legalidade, nas quais aparentemente os procedimentos necessários para identificação são realizados”³.

Toda a exposição dos capítulos supra servirá de arrimo para o desenvolvimento de um raciocínio crítico a respeito das decisões de política criminal adotadas pelo Estado brasileiro na presente matéria. Diz-se política criminal, em razão do fenômeno do desaparecimento de pessoas não permitir, de inopino, rechaçar que sua causa não seja efeito de conduta criminosa. Tamanha a sensibilidade do tema ao próprio sentimento coletivo e individual de segurança pública, que o uso das agências de segurança pública torna-se justificado.

Após o quanto detectado, conclui-se que os familiares e a própria sociedade têm direito de buscar à intervenção do Estado Democrático, enquanto um desdobramento lógico dos direitos transindividuais à verdade, à memória e à segurança pública, os quais ultrapassam a própria esfera das pessoas diretamente afetadas com o desaparecimento de pessoas. Não se trata, pois, de uma pessoa desaparecida, mas de uma sociedade que, também, desaparece com cada desaparecimento (capítulo 4).

² Como já havia definido a Resolução n. 47/133, de 18 de novembro de 1992, da ONU

³ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; HATTORI, Marcia Lika. Políticas neoliberais: o desaparecimento de pessoas na burocracia dos cemitérios. **Revista M**. Estudos sobre a morte, os mortos e morrer. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 2020, p. 204.

2 CONCEITO DE PESSOA DESAPARECIDA

O “não estar presente” de uma pessoa não representa tarefa fácil enquanto conceito, pois, a partir do momento em que se entra em contato com a efetiva realidade de sua ausência e com as necessidades prementes de busca e/ou identificação por parte dos familiares, vários elementos vão se demonstrando essenciais àquela definição. Certo é que, há muito tempo, a sociedade pede mais que a antiga solução da presunção de morte da lei civil, reconhecidamente útil quanto aos bens de alguém que deixou seu domicílio sem notícias ou procurador (art. 22 do CC/2002), mas que não estanca a ferida deixada pela irresolução das causas, consequências e possível término do desaparecimento.

Desde 1916, o Código Civil já criava os meios judiciais para organizar os bens daquele que viesse a ser declarado judicialmente ausente, mas, até hoje, a legislação brasileira não apresenta praticamente nenhuma normativa quanto à urgente busca da própria pessoa desaparecida e ao atendimento das necessidades peculiares de seus familiares e interessados. Aliás, a declaração da ausência civil, até o Código Civil de 2002, tornava a pessoa absolutamente incapaz, exatamente porque traçava uma forte correlação entre ausência e morte, e considerava, senão impossível, remota a possibilidade de o ausente estar em outro local, exercendo plenamente os atos da vida civil.

A partir de 2002, o instituto da ausência passou a ter capítulo próprio, fora daquele dedicado aos incapazes, irradiando seus efeitos para todas as suas demais disposições, mas, acompanhado do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), sem ir além da “busca” pela expedição de editais de praxe (arts. 581 a 586 do CPC/2015), através do popularmente pouco conhecido e não lido Diário Oficial.

Esse vácuo legal já foi até analisado como natural, sob o argumento de que o desenvolvimento tecnológico teria colaborado para diminuir, sobremaneira, o desaparecimento de pessoas. Ora, certamente, a afirmação parte de quem não acompanha de perto o drama do desaparecimento de pessoas no Brasil: em primeiro lugar, porque esse vácuo é histórico no país e vem, há muitos anos, revitimizando as famílias de pessoas desaparecidas, quando a tecnologia ainda não era uma das formas de auxiliar na causa; em segundo, porque a tecnologia, de fato, hoje se apresenta como um dos meios de busca essencial, através de mínimo banco de dados, mas ainda não temos sua regulamentação e efetiva implementação, estadual ou federal, malgrado inúmeras

cobranças⁴; em terceiro, porque um único desaparecimento já justificaria a existência de normativas específicas, num Estado Democrático que, como tal, preocupa-se com a pessoa humana e as consequências desse fato grave. No mais, a tecnologia facilita de um lado, mas traz novos riscos de outro – inclusive de desaparecimento de pessoas⁵, daí os estudos da conhecida atual sociedade industrial do risco, desenvolvida pelo sociólogo Ulrich Beck. Se nunca houve uma legislação voltada ao próprio desaparecido e às necessidades de suas famílias, para além da solução de transferência de bens de suposto falecido, parece que tal se deu por desídia e/ou má compreensão do que o desaparecimento de alguém causa em sua família, na sociedade e ao próprio desaparecido, que pode estar sofrendo, e assim permanecerá até que faleça e que seus restos mortais possam ser (se bem geridos) achados e identificados.

Aliás, a falta histórica de legislação específica demonstrou-se parte do próprio problema vivido pelas famílias e até pelo desaparecido, uma vez que, da identificação unívoca do tema, por simples conceito, à efetiva atuação, especialmente de busca, em regra, há uma cizânia entre as instituições públicas chamadas a atuar. Assim, profissionais que estudam o tema ou atuam nessa área, especialmente porque capazes de identificar as multicausas do desaparecimento, passaram a desenvolver seus conceitos.

2.1 O desenvolvimento do conceito em meio à inércia do poder público

Desde 2012, a sociologia, nessa matéria, encabeçada por Djaci Oliveira, cunhou a expressão *desaparecidos civis* para se referir a todos aqueles que somem sem deixar vestígios e assim são registrados publicamente, por meio do boletim de ocorrência, mas que não se confundem especificamente com o desaparecido político, com o foragido, com o sequestrado e com o ausente, uma vez que esses já têm protocolos públicos de atuação, via Código Penal e Código de Processo Penal. Estabelece o seu conceito, pois, baseado na incerteza do motivo do desaparecimento e se

⁴ Em maio de 2017, o Ministério Público do Estado de São Paulo propôs Ação Civil Pública (ESAJ n. 1019375-15.2017.8.26.0053) para a implementação de banco de dados de pessoas desaparecidas no Estado, com base na Lei n. 15.292/2014, que, após decisão procedente em primeiro grau, foi declarada inconstitucional.

⁵ Atuando há 34 anos no tema, o programa SOS Crianças Desaparecidas, da Fundação para a Infância e Adolescência do Rio de Janeiro (FIA), tem alertado para a o número crescente de desaparecimentos relacionados ao uso da internet, desde 2011. EXTRA. **Sumiço de jovens relacionado ao uso da internet preocupa funcionários do programa SOS Crianças Desaparecidas**. 11 ago. 2012. Por: Bruno Rohde. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/sumico-de-jovens-relacionado-ao-uso-da-internet-preocupa-funcionarios-do-programa-sos-criancas-desaparecidas-5764519.html>. Acesso em: 28 dez. 2021.

preocupa em dar destaque à obrigatoriedade da busca, até hoje “na penumbra das políticas públicas”⁶. Interessante notar como a motivação do desaparecimento vai dando contorno ao conceito de desaparecido, uma vez que, na verdade, todas as hipóteses levantadas pelo autor – por motivos políticos, criminais, que se adequam às exigências do Código Civil ou sem motivo ainda identificado – são de desaparecimento. Contudo, passou a contribuir com um ponto extremamente importante nessa construção: a inércia do poder público em relação à parcela dos desaparecidos, ausente a motivação do fato. Na verdade, a expressão *desaparecido civil* nos afigura como um código de comunicação quanto à forma de exigir um proceder do poder público.

A antropóloga Letícia Ferreira adita à essa construção a dificuldade de aferir um marco espaço-temporal ao desaparecimento, portanto, à sua própria causa. Dialogando com Djaci Oliveira, lembra que o fato pode ser registrado como desaparecimento, sem nenhum indício da motivação, mas, mais tarde, ser descoberto como de uma das espécies em que o Estado deveria ter buscado, dado o protocolo legal, como de um foragido, por exemplo. Chega à importante lógica de que todo desaparecimento é e deve ser tratado como relevante, como se protocolo legal houvesse. Conclui, assim, que, antes da causa, o desaparecimento sempre é um problema social, na medida em que “decorrente da omissão ou ineficiência de múltiplos agentes que disputam o poder de defini-lo, como policiais e gestores governamentais⁷, acusando-se mutuamente de serem responsáveis”⁸ pela ausência de solução. Dessa forma, acaba igualmente por fazer gravitar a definição de desaparecimento em torno daquilo que é feito, ou não, a partir do anúncio do desaparecimento de alguém.

A propósito, a expressão “desaparecimento burocrático” é utilizada para designar situações em que, por má gestão ou falta de simples gerenciamento de dados, o próprio poder público deixa de buscar, identificar ou, até mesmo, informar um encontro de desaparecido, então sob sua tutela. Essa última hipótese, dadas as inúmeras situações com as quais se teve contato e podendo testemunhar a inigualável dor dos familiares, por vezes à espera da notícia que não veio há 15

⁶ OLIVEIRA, Djaci. **O desaparecimento de pessoas no Brasil**. Goiânia: Cãnone, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/15524665/O_desaparecimento_de_pessoas_no_Brasil. Acesso em: 10 set. 2021.

⁷ Ressaltamos que, nesse grupo, a autora inclui os familiares das vítimas, que, contudo, são vítimas do desaparecimento e não podem ser apontados por omissão ou ineficiência.

⁸ FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. **Uma etnografia para muitas ausências**: o desaparecimento de pessoas como ocorrência policial e problema social. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015, p. 05.

anos⁹, passamos a denominá-la através do neologismo *redesaparecimento*: porque a pessoa desapareceu, apareceu e o Estado desapareceu com ela¹⁰.

A psicologia clínica forneceu vários conceitos coerentes com a dor pungente vivida quando do desaparecimento de alguém, a destacar o “processo contínuo de não aparecimento de uma pessoa”¹¹, calcado na dura permanência do sentimento da ausência. Ainda assim, a ideia de incógnita¹² quanto ao paradeiro e aos hábitos diários causa grande comoção e sofrimento na família. Nesse sentido, é importante destacar a definição do sociólogo Fábio Alves Araújo que, partindo para a seara pública, apresenta o desaparecimento de alguém também como um “trauma social e evento crítico”¹³, especialmente quando forçado, em meio à violência urbana.

O psicólogo Marcelo Neumann destaca a família, definindo o desaparecimento como um fenômeno relacional, pois só existe dentro da configuração do desaparecimento, onde a perda é reconhecida e reclamada, o que costuma acontecer através da família¹⁴. Apenas vale a observação de que essa não é uma unanimidade, pois já ocorrem casos de amigos, vizinhos e até empresas que reclamaram o desaparecimento de pessoas e acompanharam suas buscas.

Na psicologia social, por sua vez, volta-se a reafirmar a importância de se reconhecer o desaparecimento como um problema social, ainda que por causas variadas e a ser solucionada por

⁹ Como exemplo: “João Rocha, então com 72 anos e episódios de esclerose, desapareceu em 15.01.2000, após sair de casa. Sua família providenciou boletim de ocorrência de desaparecimento. Ocorre que, em 26.03.2000, João veio a óbito, após meses de internação em um hospital público. O corpo, cuja qualificação se conhecia, foi periciado pelo Serviço de Verificação de Óbito da Capital, que não procurou saber se havia familiar à procura e mandou inumar como indigente. Já a delegacia especializada tinha o Boletim de Ocorrência de Desaparecimento 272/2000 – 64º Distrito Policial e nunca, em mais de 14 anos, cruzou os dados desse com o Boletim de Ocorrência de Verificação de Óbito então providenciado em 27.03.2000. O filho de João foi avisado da sua localização pelo PLID/MPSP em maio de 2015”.

¹⁰ Usado cientificamente pela primeira vez em: CARNEIRO, Eliana Vendramini; GENNARI, Patrícia Visnardi. Ministério Público em busca de desaparecidos: desaparecimentos forçados por omissão do Estado. **Revista Liberdades**, 22. ed., maio-ago. 2016, p. 42.

¹¹ NEUMANN, Marcelo. **O desaparecimento de crianças e adolescentes**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2010, Brasil. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18048/1/Marcelo%20Moreira%20Neumann.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021, p. 30.

¹² GATTÁS, Gilka J. Figaro; FIGARO-GARCIA, Claudia. **Caminho de volta**: tecnologia na busca de crianças e adolescentes desaparecidos no Estado de São Paulo. SEDH-CONANDA, 2007, p. 02.

¹³ ARAÚJO, Fábio Alves. **Das consequências da “arte” macabra de fazer desaparecer corpos**: violência, sofrimento e política entre familiares de vítima de desaparecimento forçado. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.academia.edu/30708420/Tese_Das_consequencias_da_arte_macabra_de_fazer_desaparecer_corpos_des_aparecimentos_violenca_sofrimento_e_politica. Acesso em: 15 out. 2021, p. 41.

¹⁴ NEUMANN, Marcelo. **O desaparecimento de crianças e adolescentes**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2010, Brasil. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18048/1/Marcelo%20Moreira%20Neumann.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

atores diversos, acabando com as pechas que comumente são lançadas sobre o próprio desaparecido e sua família.

Curioso que a ciência do Direito, por mais que tenha explorado o tema pelo viés da ausência civil, demonstrando certa compreensão do problema, pelo menos para efeito de sucessão e seus reflexos no corpo social¹⁵, não dispensou muitos estudos ao desaparecimento em si, abandonando as vítimas (a serem estudadas mais a frente) e negligenciando o apontamento das obrigações de busca e identificação públicas, que, tamanha a importância, passaram a ser os próprios elementos dos conceitos de outras áreas do conhecimento.

Há tempos, “é evidente a necessidade de uma legislação mais abrangente e adequada, que defina a condição dos desaparecidos”¹⁶, seu exato *status* jurídico, especialmente no sentido de corresponder à máxima importância que o tema tem – falando da incerteza sobre uma pessoa humana – esclarecendo os atos obrigatórios dos agentes do poder público, sem permitir ilações ou pré-conceitos sobre as vítimas (incluindo a família) ou a possível causa do desaparecimento. Em verdade, trata-se de tomada de posição em relação ao reconhecimento, ou não, do desaparecimento da pessoa humana como problema do poder público e respectivas áreas.

O desaparecimento de pessoa como problema do poder público é patente. Afinal, alguém (não uma coisa) desapareceu: choram seus familiares, reclamam seus amigos e conhecidos, fazem boletim de ocorrência (por conhecimento popular), buscam nos hospitais mais próximos da residência ou do possível local do desaparecimento (por instinto), vão ao IML e a abrigos públicos (por proposta de terceiros), distribuem cartazes pelas ruas (por desespero), conseguem a benevolência de uma aparição em jornal ou televisão local, mas em nenhum lugar lhes informam qual o efetivo dever do poder público na busca e/ou na identificação daquela pessoa.

2.2 Primeiras definições jurídicas

Do ponto de vista jurídico, no Brasil, *desaparecimento* é termo comumente relacionado ao período político da ditadura militar (1964-1985), sobre o qual ainda não foram problematizados

¹⁵ SANTOS NETO, José Antonio de Paula. Da ausência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 03 *apud* PORTO, Tarcisa Araceli Marques. **A ausência no novo Código Civil**. São Paulo: SRS, 2008, p. 4.

¹⁶ OLIVEIRA, Djaci. **O desaparecimento de pessoas no Brasil**. Goiânia: Cãnone, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/15524665/O_desaparecimento_de_pessoas_no_Brasil. Acesso em: 10 set. 2021, p. 13.

todos os matizes da memória, por vezes carregados de imprecisões, reconstruções e distorções, gerando uma tensão com a história¹⁷. Isso porque, mesmo sobre o bárbaro ato de desaparecer forçadamente com alguém naquele período, restam tentativas de explicações e justificativas internas, inclusive jurídicas¹⁸ (como o entendimento pela convencionalidade da Lei de Anistia), que pretendem se sobrepor à certeza internacional de que se trata de forma gravíssima de violação aos direitos humanos (aqui inclusive na forma de crime contra a humanidade, porque ataque sistemático contra a população civil, e imprescritível), permanente e que deve ser coibida pelos membros de seus tratados, conforme regras de Direito Internacional de Direitos Humanos.

Os ataques e detenções ilegais, é dizer sem controle judicial, foram o modo com que se iniciaram esses mecanismos de repressão. A tortura e a sujeição a grupos armados – “grupos de tarefas” militares – supunham a perda de contato com familiares, amigos e instituições já que frente a seus reclamos pelo paradeiro da pessoa detida. A resposta era negativa. Essa pessoa havia, pois, “desaparecido” já que não se tinha constância institucional ou política de sua sujeição. Este mecanismo sistemático determinou o conceito de “desaparecimento forçado da pessoa” e, ademais, sua natureza perversa e odiosa em termos morais, sociológicos e políticos, um caráter juridicamente pluriofensivo, tanto no que diz respeito aos bens jurídicos do sujeito “detido-desaparecido” como daquele que há de ser considerado vítima. Este, não só quem havia sido detido bem como seus familiares e parentes, a quem se negava essa situação de detenção, se mentia sobre o paradeiro ou se ocultava o destino¹⁹ (tradução livre).

¹⁷ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. A anistia brasileira a crimes contra a humanidade e o legado da barbárie do desaparecimento oficial de pessoas. *In*: TELES, Edson; QUINALHA, Renan (org.). **Espectros da ditadura**: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 144.

¹⁸ “Ao contrário de outros países latino-americanos, como a Argentina e o Chile, o Supremo Tribunal Federal brasileiro nega nosso compromisso internacional e impede investigações ou processos relativos aos crimes contra a humanidade durante o regime ditatorial militar aplicando-lhes a Lei de Anistia. Ainda assim, o Brasil não cumpre o dever de alterar a legislação interna e adotar providências materiais para tornar efetivo os direitos e liberdades reconhecidos no Pacto de São José, conforme art. 2º”. RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 310. Basta ler o julgamento da ADPF n. 153, de 29 de abril de 2010, onde questionada a anistia a torturadores do Regime Militar, que teria sido crime comum, praticado contra opositores políticos, mas a tese foi rechaçada por 7 votos a 2, desconsiderando-se a existência do direito internacional consuetudinário de combate aos violadores de direitos humanos.

¹⁹ YACOBUCCI, Guilherme, J. El juzgamiento de las graves violaciones de los derechos humanos em la Argentina. *In*: GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLLI, Valério de Oliveira (coord.). **Crimes da ditadura militar**: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: RT, 2011, p. 24. No original: *Los allanamientos y detenciones ilegales, es decir sin control judicial, fueron el modo con que se iniciaron esos mecanismos de represión. La tortura y la sujeción a grupos armados – “grupos de tareas” militares –, suponía la pérdida de contacto com familiares, amigos e instituciones ya que frente a sus reclamos por el paradero de la persona detenida, la respuesta era negativa. Esa persona había pues “desaparecido” ya que no se tenía constancia institucional o pública de su sujeción. Este mecanismo sistemático determinó el concepto de “desaparición forzada de persona” que pose e además de una naturaleza perversa y odiosa en términos morales, sociológicos y políticos, un carácter jurídicamente pluriofensivo, tanto respecto de los bienes jurídicos del sujeto “detenido-desaparecido” como de quienes han de ser consideradas víctimas. Esto es, no solo quien ha sido detenido sino sus familiares y allegados, a quienes se negaba esa situación de detención, se mentía sobre el paradero o se ocultaba su destino”.*

O conceito de *desaparecimento forçado* foi o primeiro concebido no mundo em contexto de guerras ou conflitos armados, dada a preocupação global com o respeito aos mais profundos valores de qualquer sociedade empenhada em observar o Estado Democrático de Direito: os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Desde 1978, a ONU vinha apresentando Declarações Sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado – Resolução n. 33/173, de dezembro de 1978, e Resolução n. 47/133, de dezembro de 1992 – até que efetivada, em 2006, a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, quando conceituado:

entende-se por desaparecimento forçado a prisão, a detenção, o sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei (artigo 2º).

Dado o contexto em que elaborada a Convenção, cabe destaque ao conceito diretamente destinado aos autores agentes do Estado ou pessoas ou grupos agindo com sua autorização.

A Convenção Interamericana Sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas veio em 1994, reagindo a inúmeras atrocidades cometidas por governos latino-americanos autoritários, com o mesmo conceito:

entende-se por desaparecimento forçado a privação de liberdade de uma pessoa ou mais pessoas, seja de que forma for, praticada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas que atuem com autorização, apoio ou consentimento do Estado, seguida de falta de informação ou da recusa a reconhecer a privação de liberdade ou a informar sobre o paradeiro da pessoa, impedindo assim o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes (Artigo II).

Em relação aos autores, novamente apontados os agentes do Estado ou pessoas ou grupos de pessoas que atuem com autorização, repetindo o conceito global, que já vinha se desenvolvendo a partir das mais antigas resoluções.

O Brasil ratificou, sem reservas, ambas as convenções apenas 10 anos depois, em 2016, através dos Decretos n. 8.766/2016 e n. 8.767/2016. Dentre outras obrigações internacionais, comprometeu-se a tipificar o crime de desaparecimento forçado, o que ainda não cumpriu, embora esteja ciente de que não pode invocar qualquer disposição de seu direito interno para justificar o inadimplemento de tratados, porque assim assumiu na Convenção de Viena (art. 27). Está em curso

o Projeto de Lei n. 6240/2013, ao qual foi apensado o Projeto de Lei n. 5.215/2020, hoje na Câmara dos Deputados²⁰.

O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, aprovado pelo Brasil através do Decreto Legislativo n. 112/2002, tratou de apontar o crime de desaparecimento forçado como de lesa-humanidade, havendo ataque generalizado ou sistemático em face da população civil. Entretanto, só considera os verbos “prisão, detenção ou sequestro” (na convenção, é permitida a interpretação analógica em razão da expressão “de qualquer outra forma”) e os autores podem ser o Estado ou organizações políticas ou grupos irregulares, com a autorização, apoio ou concordância daqueles (não exatamente “agentes do Estado ou pessoas ou grupos de pessoas que atuem com sua autorização”). Cabe transcrever:

Por "desaparecimento forçado de pessoas" entende-se a detenção, a prisão ou o sequestro de pessoas por um Estado ou uma organização política ou com a autorização, o apoio ou a concordância destes seguidos de recusa a reconhecer tal estado de privação de liberdade ou a prestar qualquer informação sobre a situação ou localização dessas pessoas, com o propósito de lhes negar a proteção da lei por um prolongado período de tempo (art. 7º).

Por tudo o quanto integra o direito brasileiro, em 2010, a OEA condenou o Estado brasileiro, dentre outros motivos, por descumprir suas obrigações internacionais ao não ter punido os responsáveis pelos 71 desaparecimentos (metade do total de desaparecidos políticos do Brasil) ocorridos na Guerrilha do Araguaia – Caso Gomes Lund e Outros, entre os anos de 1972-1974. Na oportunidade, a Comissão de Direitos Humanos da OEA declarou a invalidade da Lei de Anistia brasileira, ao contrário do STF, que, no julgamento da ADPF n. 153, também em 2010, ignorou as regras de Direito Internacional de Direitos Humanos e fez uso de sua “legalidade autoritária”²¹.

A sentença da Corte Interamericana valeria (de acordo com algumas declarações dos Ministros) “só no plano moral”, “só no plano internacional”, “só no campo da convencionalidade”, “só no plano político” etc. Racharam o direito brasileiro ao meio (como se isso fosse, hoje, possível): direito nacional de um lado (em que o STF reina de forma absoluta) e o direito internacional de outro (aparentemente

²⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 5.215/2022**. Apensado ao PL n. 6.240/2013. Dispõe sobre prevenção e repressão ao desaparecimento forçado de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas, altera o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e a Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2265457>. Acesso em: 19 jul. 2022.

²¹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

alheio à nossa brasilidade...). Este último seria um ordenamento jurídico alegórico, retrato de uma simples carta de esperança, um conjunto de regras somente políticas ou somente morais, sem a força coativa do direito. Nada mais equivocado, de acordo com a decisão da CIDH²².

Nesse ponto, é importante anotar que, o §2º do artigo 5º²³ da Constituição Federal consagrou os tratados internacionais como parte integrante dos direitos e garantias fundamentais, e, como lesionado por Flávia Piovesan, com força constitucional²⁴. A adição do §3º²⁵, via EC 45/2004, trouxe críticas quanto a esse valor de norma constitucional imediata, ainda que, como leciona Mazzuoli, “a própria constituição autorize que tais direitos e garantias internacionais constantes nestes tratados se incluam no nosso sistema jurídico interno, passando a ser considerados como se na Constituição estivessem escritos”²⁶. O STF (como exposto no histórico julgamento do RE n. 466.343/SP, de 03 de dezembro de 2008, tratando da prisão civil por dívida), segue a tese da supralegalidade - mais que a lei e menos que a Constituição).

Em tema de ditadura, em nome daquilo que se denominou “um acordo político”, que teria partido de “diversos atores sociais, anseios de diversas classes e instituições políticas”, vemos o direito vertendo conforme a matéria, não a técnica, em razão do que ensina Desirée de Lemos Azevedo: “entre nós, houve uma ruptura do nexó histórico entre ditadura e democracia numa associação íntima entre anistia e esquecimento, conciliação e continuidade e fortes representações

²² GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Crimes da ditadura militar e o “Caso Araguaia”: aplicação do direito internacional dos direitos humanos pelos juízes e tribunais brasileiros. In: GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (coord.). **Crimes da ditadura militar**: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: RT, 2011, p. 52.

²³ O artigo 5º da Carta Magna estabeleceu, nos parágrafos 1º e 2º, que: § 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

²⁴ Vale consignar as palavras de Antonio Augusto Cançado Trindade que, por ocasião de audiência pública na subcomissão dos direitos e garantias individuais, em 29 de abril de 1987, asseverou: “seria de todo indicado, para concluir, recordando uma vez mais a compatibilização entre esses tratados e o direito interno, que a nova Constituição explicitasse, dentre os princípios que regem a conduta do Brasil nos planos nacional e internacional, a promoção e a proteção dos direitos humanos, entendidos estes como abrangendo tanto os consagrados na própria Constituição ou os decorrentes do regime democrático que ela estabelece, quanto os consagrados nos tratados humanitários de que o Brasil é Parte e nas declarações internacionais sobre a matéria de que o Brasil é signatário”. A intenção era de dar status constitucional. In: CARVALHO, Weliton. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos Anteriores à Emenda Constitucional 45: o problema do status normativo*. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais** - n° 8, 2010, p. 345.

²⁵ Artigo 5º, §3º: Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

²⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 22.

de nacionalidade pelo “país do futuro” e “cordialidade brasileira”²⁷, contaminando o conhecimento da história e, digo mais, “julgando e silenciando o valor de outras presenças”²⁸.

E mais uma ação está em curso, ora referente ao período democrático. Em maio de 2021, a Defensoria Pública de São Paulo, junto com o Movimento Mães de Maio e a Conectas Direitos Humanos apresentaram²⁹ à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) uma petição denunciando o Brasil pelos 15 anos do desaparecimento forçado de quatro vítimas dos chamados “Crimes de Maio”, como ficou conhecida a chacina, cujo saldo foi a morte de um total de 564 pessoas, com cerca de outras 100 feridas, além dos desaparecidos.

É bom lembrar que, em meio àquelas Convenções, sobreveio a Lei brasileira n. 9.140/1995 (Lei dos Desaparecidos Políticos), que não apresentou nenhum conceito novo, mas fez presumir mortos os desaparecidos políticos, conforme a Lei n. 6.683/1979 (Lei de Anistia) de forma que pudesse, segundo alguns estudiosos, interferir no caráter permanente do desaparecimento (ainda não típico entre nós):

são reconhecidas como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas que tenham participado, ou tenham sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, e que, por este motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, deste então, desaparecidas, sem que delas haja notícias (art. 1º).

Entretanto, o objetivo dessa lei foi permitir que as famílias dos desaparecidos assim os declarassem, registrassem e obtivessem indenizações sem qualquer poder de interferir nos elementos objetivos do tipo “recusa a reconhecer a privação de liberdade ou a informar sobre o paradeiro da pessoa”. A permanente recusa e a incógnita do paradeiro perduram até hoje³⁰, inclusive como fato criminoso.

²⁷ AZEVEDO, Desirée de Lemos. Memórias do esquecimento: a construção de um olhar humanitário sobre a ditadura no Brasil. In: TELES, Edson; QUINALHA, Renan (org.). **Espectros da ditadura**: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 93.

²⁸ PAIOLI, Maria Célia. Memória, história e cidadania: o direito ao passado. In: SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **Direito à memória**: patrimônio histórico e cidadania. Departamento do Patrimônio Histórico, São Paulo: DPH, 1992, p. 26.

²⁹ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/05/13/maes-de-maio-denunciam-brasil-a-oea-por-respostas-sobre-desaparecimentos-forcados>. Acesso em 10 de janeiro de 2022. Ainda assim: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-06/cidh-investigar-brasil-causa-crimes-maio>. Acesso em 10 de janeiro de 2022.

³⁰ À época do Relatório da Comissão Nacional da Verdade, foram “considerados os 136 desaparecidos constantes do anexo da Lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que criou a CEMDP, bem como os 339 casos que foram apresentados por familiares. Destes, 118 foram indeferidos em virtude de parâmetros legais, seja pela impossibilidade de se

Ora, se há dificuldades para tipificar o desaparecimento forçado, que é um “ultraje à dignidade humana”³¹, em pleno Brasil democrático (ao contrário de Argentina, Uruguai, Peru, Colômbia e Chile), que dirá para a perfeita compreensão – não tipificação – e definição da atuação pública frente a outras espécies de desaparecimento de pessoas. Nessas circunstâncias, observa-se a instalação de uma infinidade de interpretações, inclusive questionando a gravidade do fato, contaminando profundamente a compreensão sobre a obrigação da atuação pública.

Em 2005, com o I Encontro da Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, foi redigida a “Carta de Brasília”, que cobrou uma definição sobre o desaparecimento, não apenas forçado, e concluiu que sua proposta deveria ser postergada, havendo necessidade de mais pesquisas. As Cartas do Rio de Janeiro, em 2008, e de Roraima, em 2010, mantiveram a cobrança.

Assim, em meio ao contexto de necessidades e cobranças, em 2016, no Ministério Público do Estado de São Paulo, através o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos, foi documentado, na cartilha de orientações de direitos e busca em caso de desaparecimento, o seguinte conceito:

desaparecimento é o afastamento repentino de alguém de sua rotina comum, sem aviso prévio a familiares ou a terceiros, sem poder ser localizada nos lugares que costuma frequentar, nem encontrada de qualquer outra forma. Não é necessário aguardar qualquer intervalo de tempo para que alguém seja considerado como desaparecido³².

Apresentou-se, ainda, as seguintes espécies, segundo o grau de anuência da vítima:

caracterizar a participação ou acusação de participação em atividades políticas, seja por questões formais voltadas a prazo e legitimidade”. BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Mortos e desaparecidos políticos. Brasília: CNV, 2014. 1996 p. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 3. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf. Acesso em: 04 jan. 2022.

³¹ Como já havia definido a Resolução n. 47/133, de 18 de novembro de 1992, da ONU.

³² MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Cartilha de enfrentamento ao desaparecimento** – orientações e direitos na busca de uma pessoa desaparecida. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/>. Acesso em: 01 jan. 2022.

DESAPARECIDO	<p>VOLUNTÁRIO: de pessoa maior e capaz, que se afasta por vontade própria e sem avisar, por motivos diversos.</p> <p>INVOLUNTÁRIO: de pessoa que se afasta ou é afastada do cotidiano, sem condições de se manifestar, porque incapaz (criança, adolescente ou com doença mental) ou em acidente ou desastre natural.</p> <p>FORÇADO: de pessoa, capaz ou incapaz, que é afastada do cotidiano sem sua concordância, por violência, grave ameaça, fraude ou coação.</p>
--------------	---

Essa ainda é a forma mais didática de compreender o desaparecimento e adotar, o quanto antes, protocolos de atuação para busca e identificação: detectar o desaparecimento pela ausência da pessoa no local e momento esperados, sem possibilidade de encontro e sem determinação de tempo específico para reação, sejam os desaparecidos capazes, incapazes ou forçados a tanto. A subdivisão por espécies deixa claro o grau de anuência da vítima imediata e apresenta uma gradatividade de gravidade, mas nunca prescindirá do poder público. Ao contrário, imperioso ressaltar que todo desaparecimento de pessoa é de suma relevância pública, na medida em que a relação do indivíduo – ser individual e de existência única – com a sociedade se estabelece em uma base dialógica: não existe sociedade sem o indivíduo e o indivíduo só se torna verdadeiramente humano por meio da socialização, processo através do qual integra uma sociedade. Exceto se o Estado, que nasce da necessidade humana de viver em sociedade, sobrepuser o interesse de alguns (poucos) em face de todos, demonstrando-se tirânico³³.

Ademais, a vítima desse fato grave não é só o desaparecido (quando não voluntário), mas seus familiares e demais comprovados interessados, sofrendo profundamente com a incógnita (daí também existirem vítimas do desaparecimento voluntário desconhecido como tal), e a própria sociedade. Infelizmente, é rotineiro o mal vezo de catalogar o desaparecimento recém-anunciado como de maior ou menor gravidade no sentido de negligenciar o adequado atendimento às vítimas.

³³ SCHMIDT, Andrei Zenkner. **O princípio da legalidade penal no Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 95.

O termo "pessoas desaparecidas" deve ser interpretado em seu sentido mais amplo. As pessoas desaparecidas ou presumivelmente desaparecidas são aquelas cujos familiares desconhecem e/ou que se presumem desaparecidas com base em informações confiáveis. Uma pessoa pode ser relatada como desaparecida em muitas circunstâncias, como deslocamento, sejam deslocados internos ou refugiados, morte em ação durante um conflito armado ou desaparecimento forçado ou involuntário. Foi dada especial atenção à vulnerabilidade das crianças e foi referido que, além do termo “crianças desacompanhadas” utilizado no texto, deveria ser referido também o termo “crianças separadas”. Seja qual for o tipo de circunstâncias em que as pessoas desaparecem, as famílias precisam saber o que aconteceu com seus parentes. No entanto, diferentes abordagens precisam ser adotadas e adaptadas a diferentes situações³⁴ (tradução livre).

A propósito das espécies apresentadas acima, recentemente, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, autoridade central federal da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, instituída com a Lei n. 13.812/2019, vem apresentando o gênero “desaparecimento civil” às hipóteses voluntária e involuntária e o gênero “desaparecimento criminoso” ao forçado, incluindo a espécie “político”³⁵. Não é possível aderir a tal nomenclatura porque o simples fato de denominar o desaparecimento como “civil”, e especialmente em contraponto ao “criminoso”, pode levar a uma compreensão de ausência de gravidade ou de necessidade de busca pelo poder público. Ainda assim, também pode gerar a falsa ideia de que o desaparecimento açodadamente classificado como civil nunca poderá ser descoberto, após buscas em investigação, como criminoso. Ora, o desaparecimento, quando notificado publicamente, em regra, é pautado pela falta de elementos e todo auxílio a uma presunção, nesse momento, deve ser evitado.

Finalmente, a recente Lei n. 13.812/2019 apresentou o primeiro conceito legal de pessoa desaparecida, como “todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu desaparecimento, até que sua recuperação e identificação tenham sido confirmadas por vias físicas ou científicas” (art. 2º, I). Tal qual havíamos sustentado, as espécies de desaparecimento

³⁴ GENEBRA. **Conferencia Internacional de Expertos Gubernamentales y no Gubernamentales**, Ginebra, Observaciones y Recomendaciones, 19-21 de febrero de 2003. No original: *"El término "personas desaparecidas" debía interpretarse en su sentido más amplio. Las personas desaparecidas o dadas por desaparecidas son aquellas que los familiares están sin noticias y/o que han sido dadas por desaparecidas sobre la base de información fiable. Una persona puede ser dada por desaparecida en muchas circunstancias, como el desplazamiento, sea de desplazados internos sea de refugiados, la muerte en acción durante un conflicto armado o la desaparición forzosa o involuntaria. Se llamó especialmente la atención sobre la vulnerabilidad de los niños, y se dijo que además del término "niños no acompañados" utilizado en el texto, se debería aludir también al término "niños separados". Cualquiera que sea el tipo de circunstancias en que desaparecen las personas, las familias necesitan saber la que ha ocurrido con sus perientes. Sin embargo, es necesario adoptar diferentes enfoques y adaptarlos a las distintas situaciones"*.

³⁵ Material de trabalho do Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, do qual essa autora é representante, pelo CNMP, junto de colega do Ministério Público do Rio de Janeiro. Conteúdo utilizado em reuniões internas do Comitê, sem caráter sigiloso.

realmente não necessitariam estar normatizadas, porque exsurtem de suas elementares, ora contempladas a partir do contato direto com o fato. A falta dessa norma era sentida na medida em que, mesmo com tantas e danosas ocorrências, a pessoa do desaparecido sequer tinha um *status* jurídico: “dentre as queixas apresentadas pelos gestores, familiares e delegados estão a falta de uma definição jurídica, institucional e política dos desaparecidos como prioridade”³⁶.

2.3 As espécies de desaparecimento de pessoa

Como já introduzido acima, embora consolidado o conceito de desaparecimento forçado no direito internacional (com nuances diversas no Tribunal Penal Internacional (TPI), já mencionadas), outras tantas formas de desaparecimento de pessoas ocorrem e precisam ser bem observadas, porque envolvem os direitos humanos do desaparecido, das demais vítimas e a busca da verdade social.

Quando surge a notícia do desaparecimento, a análise ideal é, na falta de dados, evitar presunções, senão observar os indícios e somá-los aos achados de efetiva busca investigativa daquele que pode estar em risco. Tal qual exposto na lei, pouco importa a possível causa do desaparecimento para entendê-lo como tal. Como reporta Andrea Schettini, recentemente a Comissão de Direitos Humanos da OEA, após pesquisa realizada pelo Núcleo de Direitos Humanos da PUC-RJ em parceria com o *International Bar Association’s Human Rights Institute* (IBAHRI), vem respondendo ao questionamento quanto à existência de um direito autônomo de toda pessoa ser buscada no seguinte sentido:

o direito a ser buscado tem um contorno jurídico que permite concluir pelo dever do Estado de buscar, mesmo em desaparecimento não forçado, dada a relação entre o direito a ser buscado e o direito à vida, na medida em que reivindicar os direitos da pessoa humana desaparecida é reivindicar o direito à vida, presunção que deve valer até seu encontro (claro, variando conforme os diferentes contextos de desaparecimento). Ainda, a relação entre o direito a ser buscado e o direito aos últimos vivos, ainda emergente no plano internacional. A relatora especial da OEA sobre execuções extrajudiciais sumárias e arbitrárias chama a atenção para a dimensão do direito à vida relacionado com o momento da morte, cujas obrigações do Estado emergem também para além da vida, devendo tratar os restos mortais com dignidade e zelar pelo direito dos familiares de viverem o luto

³⁶ OLIVEIRA, Djaci. **O desaparecimento de pessoas no Brasil**. Goiânia: Cãnone, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/15524665/O_desaparecimento_de_pessoas_no_Brasil. Acesso em: 10 set. 2021, p. 196.

dignamente. Nesse sentido, o último direito humano inclui o direito aos últimos vivos³⁷.

Finalmente, calca o direito a ser buscado também no direito à verdade e à memória das vítimas e conclui: “o direito humano a ser buscado deve existir independentemente da existência de um familiar e/ou terceiro interessado e além da vida do desaparecido”.

2.3.1 Desaparecimento voluntário

O desaparecimento voluntário é o afastamento desejado por pessoa maior e capaz, pelos mais variados motivos, destacando-se os dissensos com a própria família ou a tomada de rumo de vida que não deseja com esta dividir. Porque esse desejo é exercido sem prévio aviso é que presentes os elementos do conceito legal de desaparecimento: “paradeiro desconhecido, não importando a causa”. Nessa espécie de desaparecimento é comum, por parte dos menos cautelosos, a conclusão de que não há vítimas ou interesse público a saldar. Ocorre que “não há liberdade fora do limite das liberdades”³⁸: o indivíduo maior e capaz tem o direito de desaparecer, mas não tem o direito de gerar profundo sofrimento familiar e/ou de terceiros (que se irradiam para a vida em comunidade), além da dúvida pública quanto ao seu bem-estar.

A ambiguidade perpétua de não saber se um ente querido está vivo ou morto significa que os familiares não podem realizar o luto adequado e, muitas vezes, não podem seguir adiante. A incerteza sobre o paradeiro do ente querido provoca um tipo particular de sofrimento e uma variedade de efeitos psicológicos e psicossociais. Os familiares podem ficar pensando na pessoa o tempo todo, alternando esperança e desespero, nervosos, irritáveis ou com pouca energia emocional para qualquer outra coisa³⁹.

Embora o axioma da liberdade individual esteja consagrado na Carta Magna, por várias modalidades, como a de ir e vir (art. 5º), deve harmonizar-se com as regras constitucionais do Estado de Direito que a garante. Nesse sentido, vivendo um contrato social, com renúncia e

³⁷ ECOA. PUC-RJ. **A busca de pessoas desaparecidas**: parâmetros internacionais e o contexto brasileiro. Webinar. Andrea Schettini; Carolina de Campos Melo; Catherine Kent; Gabrielle Abreu; Eliana Vendramini Carneiro; Juan Pablo Alban Alencastro; Julissa Mantilla Falcón Disponível em: <https://ecoa.puc-rio.br/a-busca-de-pessoas-desaparecidas-parametros-internacionais-e-o-contexto-brasileiro>. Acesso em: 2 abr. 2022.

³⁸ CRUZ, André Luiz de Souza. Desaparecimento: entre o direito de liberdade e a dignidade da pessoa humana. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro** n. 54, p. 33-53, out.-dez. 2014, p. 44.

³⁹ COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Viver com a ausência**: ajuda às famílias dos desaparecidos. Genebra: CICV, 2015, p. 9.

transferência mútua de direitos, sempre estar-se-á diante de “liberdades públicas”, exercidas em sociedade⁴⁰ e, inexoravelmente pautadas pelo princípio da convivência das liberdades públicas ou da sua relatividade, como forma de permitir “o desfrute pacífico da independência individual”⁴¹. Posto isso, pessoa maior e capaz pode decidir por se afastar desde que deixe clara essa decisão e não cause sofrimento à família e/ou a terceiros, caso contrário, deverá ser buscada.

Não se está a dizer que deverá revelar seu paradeiro, muito menos fazer contato ou retornar. A busca já soluciona, proporcionalmente, a certeza da segurança (de que não lhe sucedeu nada mais grave) e a angústia de familiares e/ou terceiros, de um lado, e atende à liberdade do desaparecido, inclusive de manter-se como tal, de outro. Tudo mais fica no limite de sua independência individual e é constitucionalmente possível.

Ainda assim, não raro, após a certeza de que a pessoa está bem, a família passa a sofrer pela escolha do desaparecimento, deseja urgente contato e questiona os serviços que a auxiliaram na busca sobre o sigilo dos dados. Costumam ser embates duros, inclusive com ameaças de responsabilizações de toda ordem, mas, nos limites acima expostos, como vetor a dignidade da pessoa humana, existe, sim, o “direito de desaparecer”. Embora possa ser muito difícil entender e aceitar a escolha do outro, essa dor não é como a dor do desaparecimento que reduz a capacidade de vida digna da família.

Nesse sentido:

Pauline Boss, em 1973, iniciou intervenções com famílias de desaparecidos e tinha como objetivo eliminar a ambiguidade vivenciada por essas pessoas. Após alguns estudos, a autora percebeu que era impossível e seu objetivo redirecionou-se a tentar compreender como as pessoas poderiam viver melhor com a presença da ambiguidade em suas vidas, de modo que, a partir de 1975, interligou tais situações ao fenômeno da perda ambígua. A Teoria da Perda Ambígua tem origem na Teoria de Estresse da Família, que considera que o estresse é o resultado de mudanças importantes no contexto familiar. A autora destaca dois tipos desta perda: 1) quando um membro da família está ausente fisicamente, como os reféns, as crianças desaparecidas e soldados desaparecidos em combate, mas sua presença psíquica permanece ativa; 2) quando os entes queridos estão presentes fisicamente, mas “desaparecidos” como, por exemplo, aqueles que encontram-se psicologicamente ausentes devido a enfermidades (demência, coma), em decorrência do vício em drogas entorpecentes, o álcool ou, até mesmo, pelo trabalho excessivo. Assim, tais pessoas podem estar fisicamente presentes, mas emocionalmente distantes, de maneira que a família pode parecer intacta, mas há um significativo espaço vazio. A Teoria da Perda Ambígua reporta que essa é uma perda inquietante e o tipo mais estressante e traumatizante perante os demais tipos

⁴⁰ ISRAEL, Jean-Jaques. **Direito das liberdades fundamentais**. Barueri, São Paulo: Manole, 2005, p. 12.

⁴¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2004, p. 25.

de perdas, porque não há confirmação, fechamento ou rituais de apoio e, portanto, não há uma resolução verdadeira⁴².

2.3.2 Desaparecimento involuntário

O desaparecimento involuntário é aquele em que a pessoa se afasta ou é afastada do cotidiano, sem condição de se manifestar, porque incapaz (criança, adolescente ou com doença mental), ou porque em acidente ou desastre natural.

Na hipótese dos incapazes, a falta de condição de manifestação se dá pela impossibilidade de conferirem qualquer consentimento válido, que corresponda à perfeita consciência dos riscos e consequências da tomada de decisão de desaparecer, ainda que aparentemente voluntária.

O reconhecimento da vulnerabilidade infantil e o respeito às suas peculiaridades, bem como das contradições que acompanham a adolescência, não ocorreu sem grandes divergências entre pais, educadores, psicólogos e todos os que se dedicam ao mister de desvendar os meandros destas importantes fases da vida humana. Os obstáculos enfrentados pela criança, cuja personalidade se encontra em formação são múltiplos, a começar pela socialização, pelo desenvolvimento da afetividade e da solidariedade. No adolescente, as mudanças causadas pela transição que caracteriza a puberdade respondem pelos conflitos que são frequentes nesta fase. Se bem trabalhada, a adolescência pode permitir aos educadores prepararem pessoas, cidadãos éticos, com um sentido de participação social e política, respeitando as instituições democráticas. No entanto, a desinformação e a exclusão social, somadas à violência intrafamiliar e urbana, são importantes fatores de prejuízo à essa especial fase de desenvolvimento⁴³.

Nesse ponto, vale o alerta: é muito comum a alegação de que problemas familiares não permitem a conclusão pelo efetivo desaparecimento, a exemplo das rotineiras “fugas do lar” de crianças e adolescentes⁴⁴. Contudo, faz-se necessário lembrar, desde logo, dos elementos do

⁴² BRITO, Cristiane Camargo de Oliveira; SANTOS, Marcella Oliveira; BRITO, Marcus Vinicius Camargo de; COELHO, Maria Renata Machado. Relato de experiência da perda ambígua diante de um filho adolescente desaparecido. **Periódicos Eletrônicos em Psicologia**, v. 22, n. 1, Porto Alegre, jan.-jun. 2018. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2018000100006. Acesso em: 14 jan. 2022.

⁴³ COLUCCI, Maria da Glória; TONIN, Marta Marília. **A pessoa em condição especial de desenvolvimento e a educação como direito fundamental social**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=113>. Acesso em: 2 mar. 2022, p. 03-04.

⁴⁴ “Os conselhos tutelares servem como um exemplo da subnotificação dos casos de desaparecimento, visto que muitos conselheiros não entendem que alguns casos devam ser comunicados à delegacia, como no caso da fuga. Para os conselheiros tutelares, a fuga é tratada simplesmente como um problema familiar. Na verdade, a subnotificação de desaparecidos no país também esconde uma face perversa que é a falta das políticas sociais, na garantia dos direitos individuais e sociais”. NEUMANN, Marcelo. **O desaparecimento de crianças e adolescentes**. Tese (Doutorado em

conceito legal: ser humano, cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa, até que recuperado ou identificado. Após, lembrar, mais, que a Constituição Federal determina o dever do Estado, além da família e da sociedade, em assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 227). Ora, o desaparecimento está indubitavelmente posto nesses casos, devendo o poder público efetuar urgente busca, além de apresentar a criança ou o adolescente ao órgão responsável por deliberar sobre o local de retorno, fazendo a escuta humanizada e evitando revitimizações. “Sempre que um desaparecimento de criança ou adolescente ocorre, provavelmente algum direito dela foi violado”⁴⁵ e, da busca à incursão técnica nos espaços de omissão ou violência, há dever do Estado. É uma questão de “violação à cidadania infanto-juvenil”⁴⁶.

A criança deve gozar a possibilidade de ir, vir e estar (liberdade de locomoção) onde possa desenvolver sua personalidade com vistas à sua plena conformação e de acordo com seu interesse superior [...]. Todavia, sofre restrições nessa liberdade justamente em função desse mesmo interesse superior flexionado para o pleno desenvolvimento de suas características humanas. Trata-se assim, de uma liberdade que se autocontém ou que é autocontida pelos princípios e pelas finalidades desse direito. Caberá aos pais, família e comunidade fiscalizarem o exercício desse direito concedido pró-criança e adolescente e não em seu desfavor. Assim, não se pode permitir que criança ou jovem permaneça nas ruas, mesmo que afirmem que estão na rua porque assim desejam⁴⁷.

A velha tática de subverter o conceito de desaparecimento para deixar de buscar determinadas pessoas, por mais que pareça absurda quando envolve um incapaz, é muito comum entre os adolescentes. Quando meninos, prejulgando-se sua vida anteacta, sondando contato com criminalidade, hábitos de longas saídas de casa e uso de drogas ou álcool. Quando meninas, prejulgando-se escolhas amorosas ou de trabalho, ainda que traficadas. Há aí um grande problema: não raro, nos meandros da negação ao atendimento do desaparecimento, porque “aparentemente

Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2010, Brasil. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18048/1/Marcelo%20Moreira%20Neumann.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

⁴⁵ SOUSA, Ana Maria Viola de. **Desaparecidos**: políticas públicas, justiça restaurativa e sustentabilidade. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=03fa2f7502f5f6b9>. Acesso em: 28 maio 2022, p. 3.

⁴⁶ COLUCCI, Maria da Glória; TONIN, Marta Marília. **A pessoa em condição especial de desenvolvimento e a educação como direito fundamental social**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=113>. Acesso em: 2 mar. 2022, p. 04.

⁴⁷ MONARCO, Gustavo Ferraz de Campos. **A proteção da criança no cenário internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 164.

voluntário” ou “de pessoa com grandes problemas em família” ou “de pessoa que sempre fugiu e vai voltar” [...], está o desaparecimento da “pessoa que se envolveu em muitos atos infracionais ou crimes”, “pessoa drogada”, “pessoa moradora de rua”, todas estigmatizadas e, assim, fadadas a merecerem menos atenção enquanto vítima de fato, que pode até ter a gênese naqueles outros fatos, mas que com eles não podem ser confundidos, que dirá a ponto de legitimar seu desaparecimento⁴⁸.

Mesmo com tudo isso, em termos históricos, foi o desaparecimento de crianças e recém-adolescentes aqueles que mais fizeram o poder público brasileiro caminhar até hoje, patente a incapacidade da vítima e forte o sentimento coletivo da “necessidade de saber” onde se encontra. Mesmo sem conhecimento da causa exata do desaparecimento, causa comoção social, de forma a demonstrar que a condição da pessoa do desaparecido, em si, é a mais impactante para gerar busca.

A própria Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), mesmo sem nenhuma definição unívoca do que vinha a ser o desaparecimento, muito menos dos órgãos de busca e sua forma de proceder, determinou que “os serviços de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos são linha de ação da política de atendimento” (art. 87, IV). Faz crer que se tratava de previsão de enfrentamento ao desaparecimento em meio à casuística e contando com os serviços já existentes, como aqueles operantes em conselhos tutelares e Varas da Infância e Juventude.

Esse não foi, pois, um marco conceitual no tema, posto que a norma não trouxe qualquer conceito, senão, em meio a muitas dúvidas sobre este, um comando de enfrentamento. Foi, sim, um “marco legal” da maior relevância, na medida em que trouxe, pela primeira vez, o desaparecimento como foco de uma política pública e em uma das legislações de maior destaque brasileiro, pautada pelo princípio da proteção integral e do efetivo respeito aos direitos fundamentais.

Em razão dessa normativa e percebida a complexidade do tema, em 2002⁴⁹, foi criada, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça⁵⁰, a Rede de

⁴⁸ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; DUARTE, Mariana Borgheresi; GENNARI, Patrícia Visnardi. A continuidade dos desaparecimentos forçados de pessoas no Brasil: uma política de seletividade de vidas humanas. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Direitos Humanos – Defesa de Vítimas de Desaparecimento de Pessoas**, v. 6, n. 9, 2021, p. 132-148. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume29.aspx. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁴⁹ Criada em 2002, mas normatizada pela Portaria n. 1.520, de 05 de agosto de 2011, da Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

⁵⁰ Manual do Ministério dos Direitos Humanos definia a REDESAP como “movimento da sociedade civil e conta com o apoio institucional da Secretaria Especial de Direitos Humanos e de outros órgãos de governo, bem como de ONGs, Conselheiros Tutelares, entre outros. O intuito da rede é mobilizar as instituições públicas e privadas, com e sem fins

Integração Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (REDESAP), que já tinha como desafios a serem superados: a adoção de conceitos diversificados e muito genéricos e a inexistência de estatísticas e de integração entre os serviços especializados⁵¹. A rede – que queria fazer menção justamente ao trabalho em rede – além do coordenador nacional, contaria com agências executoras estaduais e conselhos tutelares locais. Entre suas metas principais estava a criação de um banco de dados nacional e uma página na internet, com suporte tecnológico do Ministério da Justiça, para atendimentos. Foram inúmeras reuniões e três encontros nacionais os quais ressaltaram que a política de enfrentamento ao desaparecimento não se daria por completo se restrita à infância e adolescência, até porque muitas destas vítimas permanecem desaparecidas já como adultas e suas famílias reclamam idêntica busca. Não há dúvida acerca da profunda vulnerabilidade de crianças e adolescentes, mas o recorte por faixa etária, aproveitado pelo feliz ensejo da nova lei, fez ecoar os reclamos por uma política integral.

Nesses debates, também foi destaque o questionamento sobre a natureza da política de enfrentamento ao desaparecimento: policial ou de assistência social? E quais seriam suas atribuições? Durante o funcionamento da rede, em meio a muitas críticas, sua coordenadora já explicava que os resultados não estavam sendo exitosos porque

as delegacias de polícia não eram suficientemente equipadas para incluir fotos de desaparecidos e boletins de ocorrência na internet. Faltavam também técnicos capacitados para fazer o envelhecimento das fotos, que possibilitaria o reconhecimento de crianças desaparecidas há muitos anos, e a maior parte estava apenas nos estados do Paraná, São Paulo e no Distrito Federal⁵².

Doutro lado, sobre a efetiva implantação de trabalho de escuta humanizada das famílias vítimas, prática essencial na busca, inclusive em auxílio à linha investigativa, nada era falado.

lucrativos, no intuito de dar visibilidade à temática e buscar apoio para a criação e implementação de estratégias e ações de prevenção ao desaparecimento e localização de crianças e adolescentes desaparecidos”. Ministério dos Direitos Humanos. **Crianças Desaparecidas**: políticas públicas existentes e propostas de aprimoramento. Elaboração Vitor Silva Alencar. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/consultorias/conada/criancas-desaparecidas-politicas>. Acesso em: 05 fev. 2022.

⁵¹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Secretaria Especial dos Direitos Humanos** – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. REDESAP. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cdhm/arquivos-de-audio-e-video/denise-paiva>. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁵² Declaração de Mariza Tardelli, então coordenadora da REDESAP, em 2007. PSDB. **Governo Lula contingenciou recursos do portal Redesap**. 28 maio 2007. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/governo-lula-contingenciou-recursos-do-portal-redesap>. Acesso em: 5 fev. 2022.

Mesmo assim, em 2005, foi publicada a Lei n. 11.259/2005, chamada de “lei da busca imediata”, determinando a pronta investigação do desaparecimento de crianças ou adolescentes, comunicando-se portos, aeroportos, Polícia Rodoviária e companhias de transporte interestaduais e internacionais, fornecendo-lhes todos os dados necessários à identificação do desaparecido.

Em 2009, uma CPI, na Câmara dos Deputados, voltou a tentar compreender as dificuldades no enfrentamento ao desaparecimento de crianças e adolescentes, quando muito se apontou para a importância do trabalho preventivo e para a premente necessidade de conhecimento efetivo dos números e implementação de um cadastro nacional.

Na prática (como veremos adiante), o questionamento sobre a natureza jurídica da política de enfrentamento ao desaparecimento ainda não está respondido. Entretanto, foi em função da mobilização por crianças e adolescentes desaparecidos que o tema passou a ser alardeado e debatido, mesmo ainda na certeza de que se haveria de começar pelo basilar: compreendendo o que é o desaparecimento, conhecendo seus números reais, locais e causas preponderantes, para, só então, termos maior clareza da política pública a desenvolver.

Por outro lado, o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos, então criado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e hoje presente em todos os Ministérios Públicos do Brasil, passou a atuar juntamente à comunidade em função dos desaparecimentos involuntários em desastres naturais regionais. Entre a noite do dia 11 e a madrugada do dia 12 de janeiro de 2011, ocorreu o desastre na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, no Sudeste do Brasil. Pela abrangência geográfica e o número de perdas humanas e materiais, recebeu do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil a denominação de megadesastre. Foram centenas de desaparecidos, cuja expertise do PLID/RJ permitiu reunir dados e localizar, vivos ou mortos⁵³. Chamou atenção, naquele momento, o fato de que nenhum outro órgão público conseguiria ter feito o mesmo, já que a experiência e o instrumental do PLID/RJ já existiam há cinco anos, além do olhar especialmente voltado ao tema.

Apesar de o desaparecimento em desastre natural gerar imediata comoção social – ao contrário dos demais – nem mesmo sua possibilidade tinha criado o olhar técnico e preventivo. Pelo menos nessa área, com conhecimento, voltou o PLID/RJ a atuar no grande desastre, no mesmo local do Estado, nesse ano de 2022.

⁵³ BBC News Brasil. **Um ano após tragédia, mais de 200 continuam desaparecidos na serra do Rio**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/01/120111_teresopolis_chuvas_desaparecidos_rs. Acesso em: 28 maio 2022.

2.3.3 Desaparecimento forçado

Desde 1978, a ONU vinha apresentando Declarações Sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (Resolução n. 33/173, de dezembro 1978, e Resolução n. 47/133, de dezembro de 1992), até que efetivada, em 2006, a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, quando conceituado como

a prisão, a detenção, o sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei (artigo 2º da Convenção da ONU).

Contudo, há de ser considerado o contexto em que foi pensado o conceito, precedido da Convenção de Genebra, de 1949, que não tipificava o crime, mas que era expressa quanto ao direito dos familiares de prisioneiros de guerra, militares ou civis, à ciência do local de inumação, conhecimento da *causa mortis*, verdade e memória sobre circunstâncias da morte e repatriamento. O contexto era, pois, aquele das calamidades de guerra ou outros conflitos armados.

A Convenção Interamericana Sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, de 1994, reagindo a inúmeras atrocidades cometidas por governos latino-americanos autoritários, seguiu a mesma lógica:

entende-se por desaparecimento forçado a privação de liberdade de uma pessoa ou mais pessoas, seja de que forma for, praticada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas que atuem com autorização, apoio ou consentimento do Estado, seguida de falta de informação ou da recusa a reconhecer a privação de liberdade ou a informar sobre o paradeiro da pessoa, impedindo assim o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes (Artigo II).

O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, sempre sob a regra do ataque generalizado ou sistemático em face da população civil, o que constitui violação à humanidade, tipificou desaparecimento forçado de pessoas como

a detenção, a prisão ou o sequestro de pessoas por um Estado ou uma organização política ou com a autorização, o apoio ou a concordância destes, seguidos de recusa a reconhecer tal estado de privação de liberdade ou a prestar qualquer informação sobre a situação ou localização dessas pessoas, com o propósito de lhes negar a proteção da lei por um prolongado período de tempo (art. 7º).

De pronto, nota-se que, em relação aos conceitos internacionais anteriores, os verbos desse tipo penal são apenas “prisão, detenção ou sequestro” (nas convenções, é permitida a interpretação analógica em razão da expressão “de qualquer outra forma”). Ainda assim, os autores podem ser o Estado ou organizações políticas ou grupos irregulares, com a autorização, apoio ou concordância daqueles (não exatamente “agentes do Estado ou pessoas ou grupos de pessoas que atuem com autorização”).

O Brasil, sempre demonstrando dificuldade em lidar com sua própria história, em confronto com as trajetórias recentes dos países latino-americanos que vivenciaram períodos de ditaduras militares marcadas pela repressão e pela prática desse crime, procrastinou a ratificação de ambas as convenções, embora o tenha feito sem reservas, em 2016, através dos Decretos Presidenciais n. 8.766/2016 e n. 8.767/2016. Importante notar que, ao ratificar o tratado, “o país indica reconhecer a presença do crime no seu território e afirma comprometimento com a iniciativa de não repetição”⁵⁴.

A partir de então, esses conceitos (não tipos penais) e demais teores dos tratados vigem no Brasil e com força norma constitucional, em função do disposto no artigo 5º, §§2º e 3º, da Constituição Federal.

Mesmo assim, até hoje, o país não atendeu o mandato internacional expresso de criminalização do desaparecimento forçado, certo que, em matéria de direito penal, as convenções internacionais não se qualificam, constitucionalmente, como fonte formal direta legitimadora da regulação normativa concernente à tipificação de crimes e à cominação de sanções penais⁵⁵. A única fonte formal imediata do direito penal é a lei, e de origem federal, conforme art. 22, I, CF/1988 (salvo exceções autorizadas por lei complementar para que os Estados legislem, conforme art. 22, parágrafo único, CF/1988).

⁵⁴ VARGAS, Mariluci Cardoso de. **Desaparecimento forçado e justiça de transição na América Latina: judicialização e arquivos**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2016. Disponível em: https://cjt.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/08/Miolo_Desaparecimento-forçado_Final.pdf. Acesso em: 25 maio 2022, p. 28.

⁵⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RHC121835, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 13-10-2015, Public 23-11-2015: condutas praticadas entre 1998 e 1999, momento que precedeu a edição da Lei n. 12.683/2012 e da Lei n. 12.850/2013 – impossibilidade constitucional de suprir-se a ausência de tipificação do delito de organização criminosa, como infração penal antecedente, pela invocação da Convenção de Palermo – incidência, no caso, do postulado da reserva constitucional absoluta de lei em sentido formal (art. 5º, XXXIX) – doutrina – precedentes – inadmissibilidade, de outro lado, de considerar-se o crime de formação de quadrilha como equiparável ao delito de organização criminosa para efeito de repressão estatal ao crime de lavagem de dinheiro cometido antes da Lei n. 12.683/2012 e da Lei n. 12.850/2013.

[...] em matéria penal que incrimina condutas, o princípio da reserva legal adquire dimensão de destaque inserido no inciso XXXIX, do artigo 5º da Constituição Federal, exige que a conduta, para ser crime, deve subsumir-se ao tipo legal definido por lei. Mas ainda há que se perguntar: que lei? A resposta é: a lei formal, a lei produzida pelo Congresso Nacional segundo o procedimento constitucionalmente estabelecido.⁵⁶

Os tratados não obrigam o país acerca de qual a conduta específica a ser incriminada ou a pena que lhe cabe, mas, sim, o bem jurídico a tutelar. Ao mesmo tempo que não cabe ao Estado legislar em Direito Penal ao arrepio dos direitos fundamentais esculpidos na Constituição Federal, também não pode deixar de tutelar graves violações de direitos fundamentais, como a vida, da integridade física e da liberdade, ora abordados.

No que tange ao direito internacional dos direitos humanos, entendido como o conjunto de direitos e faculdades que asseguram a dignidade da pessoa humana e se beneficiam de garantias internacionais institucionalizadas, há idêntica conformação do direito penal aos direitos humanos. Basta verificar o extenso rol de direitos aos acusados constantes da Declaração Universal de Direitos Humanos, da Convenção Americana de Direitos Humanos, do Pacto Internacional dos Direitos Civis Políticos, entre outros diplomas internacionais de direitos humanos.⁵⁷

De maneira nenhuma, este trabalho pretende o uso do Direito Penal para “castigar em nome dos direitos humanos”⁵⁸, ou, mesmo, para dar margem a um controle social ou alimentar o círculo vicioso da violência:

O que se discute na proteção jurídico-penal dos direitos humanos é justamente o contrário: para que os direitos humanos sejam emancipatórios e universais é necessário que os autores das violações sejam punidos para que seus exemplos não se propaguem ou para que não repitam a conduta em futuras ocasiões (...) basta ver os casos de abuso de autoridade, tortura, execução sumária, desaparecimentos forçados, violência de gênero, discriminação e violência racial, entre outros, que, pela gravidade não poderiam ter a tutela penal substituída por outra.⁵⁹

⁵⁶ SILVA, José Afonso. **Comentários contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 138.

⁵⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 25.

⁵⁸ Como critica Dimitri Dimoulis. In: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Reforma do Judiciário: Emenda Constitucional 45/2004, analisada e comentada**. São Paulo: Método, 2005. p. 107-119.

⁵⁹ RAMOS, André de Carvalho. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**. Revista online, vol. 62, p.9, set. 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4940117/mod_resource/content/1/ACR_Mandados_de_Criminalizacao.pdf. Acesso em: 03 de janeiro de 2022.

O compromisso do país sempre foi em “nível mais modesto”⁶⁰ possível, considerando os princípios de livre consentimento, *pacta sunt servanda* e *bona fide*, harmonizando (não necessariamente unificando) o direito interno ao internacional, posto que "melhor medida para estabelecer um equilíbrio normativo entre os dois direitos, afastando-se, ao máximo, antinomias ou interpretações divergentes, encontrando um ponto médio de valores e princípios jurídicos constitucionais"⁶¹.

Nesse contexto, entretanto, não se espera que o acordo internacional seja inteiramente ignorado⁶², ao que André de Carvalho Ramos chama, porque muito recorrente no Brasil, de “ilusionismo brasileiro”⁶³.

Até porque, desde o julgamento do Caso Gomes Lund e Outros, o Brasil foi condenado a regulamentar o desaparecimento forçado como delito autônomo, a fim de permitir a persecução penal de um crime que se caracteriza justamente pelo objetivo de impedir o exercício dos recursos legais pelas vítimas e familiares e eliminar todos os obstáculos jurídicos para julgar seus responsáveis (§109 da sentença). Os §§284-7 ainda determinaram que a tipificação do delito do desaparecimento forçado de pessoas é uma garantia de não repetição do ilícito.

No item 15 da parte resolutiva da sentença, a Corte IDH dispôs que o Brasil deveria tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas conforme os parâmetros interamericanos, nos termos do §287 da sentença. O §287 instou o Brasil a seguir com a tramitação dos (então) Projetos de Lei n. 301/2007 e n. 4.038/2008 e ratificar a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (o que se deu em 2016). Sobre esses projetos, no §285, determinou a Corte IDH que eles não atendiam por completo ao padrão interamericano porque correspondiam à definição de crime contra humanidade, do Estatuto de Roma, ou seja, de atos sistemáticos ou generalizados cometidos como parte de um ataque contra a população civil. Diferentemente, segundo a Corte IDH, a adequada tipificação deveria incluir: (a) a eliminação de instituições jurídicas como a anistia e a prescrição; (b) a eliminação da competência da justiça militar; (c) a

⁶⁰ LIMA, João André. **A harmonização do direito privado**. Brasília: FUNAG, 2008, p. 116.

⁶¹ OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de. **Tipificação do desaparecimento forçado de pessoas no direito brasileiro**: problemas decorrentes da interconexão entre direito penal internacional e direito penal. Porto Alegre: Fu, 2016, p. 78.

⁶² “Alguns mandados de criminalização já foram atendidos pelo legislador ordinário de modo satisfatório; outros de forma insuficiente; vários simplesmente ignorados”, como avalia Antonio Carlos da Ponte. In: **Crimes eleitorais**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 152.

⁶³ RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. **Revista CEJ**, Brasília, n. 29, p. 53-63, abr.-jun. 2005.

investigação da totalidade das condutas das pessoas implicadas; e (d) a determinação das sanções proporcionais à gravidade do crime.

Importante consignar: o direito penal não deve se ocupar de tudo quanto ocorre no mundo fenomênico, senão, ao contrário, apenas dos interesses sociais fundamentais, mantendo sua fragmentariedade fortemente adstrita ao

postulado teleológico da proteção subsidiária de bens jurídicos, segundo o qual a proteção dos mesmos não pode se realizar somente através do Direito Penal, mas, sim, de um regime cooperativo que entrelaça a todos os demais ramos do direito com aptidão à sua tutela eficaz, do que decorre o caráter subsidiário da pena como *ultima ratio* social⁶⁴.

Entretanto, quando se fala do fazer desaparecer forçadamente com alguém não é possível qualquer questionamento a respeito da presença do bem jurídico de direito fundamental a ser tutelado pelo direito penal, exceto se, sob a lógica de que não há sistema jurídico certo ou errado, mas, sim, sistema jurídico consentâneo ao modelo político-social ao qual se relaciona, conclui-se que a atual omissão do Estado brasileiro é fruto de aquiescência com aquele ato gravíssimo, como seu deu no governo ditatorial. Claus Roxin nos ensina sobre a impossibilidade da incriminação de comportamentos meramente imorais ou por arbitrariedade na escolha de bens penalmente irrelevantes a partir de uma orientação meramente ideológica, o que pode ocorrer às avessas, ou seja, a ideologia gerando a não incriminação de bens penalmente relevantes.

Sobre a ideologia se sobrepondo à correta análise do relevante penal, nem mesmo Beccaria “o nobre, que, ao invés de escutar as conveniências do egoísmo, de sufocar a consciência dos gozos tranquilos de uma existência fidalga, erguendo sua voz em defesa dos mais legítimos dos direitos dos cidadãos”⁶⁵, deixou de se vergar à ideologia de sua época ao admitir a pena de morte “quando, ainda privado de liberdade, um cidadão conserva poder e relações tais que podem afetar a segurança nacional; ou quando sua existência pode produzir uma revolução perigosa para a forma de governo estabelecida”⁶⁶. Era homem influenciado pelos Iluministas, especialmente radicado nos axiomas filosóficos de Montesquieu, corajoso por escrever o que já diziam, mas homem do seu tempo.

⁶⁴ ROXIN, Claus. **Derecho penal**: parte general, t. I, Trad. Diego-Manuel Luzón Peña. Madri: Civitas, 1997, p. 49.

⁶⁵ MONIZ SODRÉ, Antonio de Aragão. **As três escolas penais**: clássica, antropológica e crítica (estudo comparativo). Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1952, p. 35.

⁶⁶ O que o autor ratificou em correspondências trocadas com o sacerdote André Morellet, em fevereiro e maio de 1766, conforme extratos desses documentos inseridos na obra *Dos delitos e das penas*. BECCARIA, Cesare Bonesana, Marchesi de. **Dos delitos e das penas**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 117-120.

Muito conhecida também a trajetória de Edmund Mezger que, no apogeu da fama como penalista, foi afastado da cátedra de Munique pelo Governo Aliado, vez que atuou na reforma de 1935, introduzindo a analogia como fonte de criação do direito penal “segundo a ideia básica do Direito Penal e o são sentimento do povo alemão”⁶⁷. Edmund Mezger estava profundamente influenciado pelas teorias biologistas, como afirma Eugenio Raúl Zaffaroni, a ponto de afirmar: "o retribucionismo e a prevenção especial fracassaram, mas, agora, chega-se a uma síntese mais alta: o pensamento da responsabilidade do indivíduo ante seu povo e o da regeneração racial do povo como um todo”⁶⁸.

Ora, o bem jurídico tutelado em discussão é aquele da mais alta relevância: em matéria de direitos humanos, é como ser apontada a vida humana, posto que, ainda que possível a morte, vale a presunção de vida até o encontro. Contudo, indubitáveis são os supremos direitos à integridade física e psíquica e à liberdade pessoal:

O desaparecimento forçado é uma das mais graves e cruéis violações dos direitos humanos, porquanto, não somente resulta na privação arbitrária da liberdade, senão que põe em perigo a integridade física, a segurança e a própria vida do detento. Além disso, deixa o preso em total desamparo, o que facilita a prática de delitos conexos⁶⁹.

Se mais não fosse, além da vítima imediata, esse ato atinge brutalmente bem-jurídico de vítimas mediatas – é crime pluriofensivo, geralmente familiares do desaparecido, que sofrem a angústia da sua ausência forçada e são violadas nos seus direitos à integridade física e psíquica:

Um desaparecimento é uma forma de sofrimento duplamente paralisante: para as vítimas, muitas vezes torturadas e sempre temerosas de perder sua vida, e para os membros da família, que não conhecem a sorte dos seus entes queridos e cujas emoções oscilam entre a esperança e o desespero, refletindo e esperando, às vezes durante anos, por notícias que talvez nunca cheguem. [...]. A família e os amigos das pessoas desaparecidas sofrem uma tortura mental lenta, além de ameaças. A angústia da família se vê intensificada com frequência pelas consequências materiais que tem o desaparecimento. O resultado geralmente é a marginalização econômica e social⁷⁰.

⁶⁷ CONDE, Francisco Muñoz. **Edmund Mezger y el derecho penal de su tiempo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, p. 16-36.

⁶⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Doutrina penal nazista: a dogmática penal alemã entre 1933 a 1945**. Trad. e comentários: Rodrigo Murad do Prado. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019, p. 137.

⁶⁹ Corte IDH. Caso Blake. Sentença de 24 de janeiro de 1998. Série C n. 36, parágrafo 66, citado na sentença do Caso Gomes Lund e Outros.

⁷⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Direitos Humanos. Desaparecimentos forçados ou involuntários. **Folheto informativo n. 6**, Rev. 2. Genebra, 1997, p. 1-2 (tradução livre do espanhol original).

Vale ressaltar, aliás, a importância dessas vítimas, sujeitos passivos do delito, mas também sujeitos prejudicados no processo penal, como ensina Antonio Scarance Fernandes⁷¹, fortemente engajados nos atos persecutórios de busca e, por isso, não podendo ser ignorados. Admitir que a vingança privada e a concepção medieval do imputado como objeto do processo penal são inadmissíveis não significa ignorar vítimas de um delito, que também devem ter sua dignidade reconhecida e acolhida judicialmente, tudo sob a batuta imparcial do juiz. Especialmente em tema de desaparecimento forçado, posto que

A Corte Interamericana de Derechos Humanos faz alusão a um “direito das vítimas à justiça”, que está associado ao seu direito “de que os responsáveis sejam investigados, identificados e processados”; a um “direito à verdade”, que se resume no “direito da vítima ou de seus familiares de obter esclarecimentos sobre os atos de violação e as correspondentes responsabilidades dos órgãos estatais competentes, por meio da investigação e ação penal que impeçam os artigos 8º e 25º da Convenção”. É por esta razão que se considera que as disposições de exoneração dariam origem a uma “indefesa da vítima”⁷² (tradução livre).

Aqui no Brasil, tendo por base familiares de desaparecidos no período democrático, um estudo elaborado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha reporta as inúmeras “necessidades” – que advém do ato violento que as vitimou – a acometer os familiares de pessoas desaparecidas, dentre elas: necessidades de saúde física e mental (despontando depressões, ansiedade, insônia, pânico, isolamento, ideações suicidas e abuso de álcool e drogas), necessidade de saber (visto que estão impactadas pela incerteza, o que aprofunda a demanda pelo reconhecimento pela justiça, com tratamento digno e igualitário); necessidades jurídicas, administrativas e econômicas⁷³. Muitos só sobrevivem através do acolhimento, daí o essencial desenvolvimento de política pública neste sentido.

Essas vítimas sofrem, ademais, a vitimização secundária (ou sobrevitimização), além da vitimização terciária, como será apontado adiante.

⁷¹ FERNANDES, Antonio Scarance. **O papel da vítima no processo criminal**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 51-52.

⁷² SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *Nullum crimen sine poena?* Sobre las doctrinas penales de la “lucha contra la impunidad” y del “derecho de la víctima al castigo del autor”. **Revista Derecho Penal e Criminología**, v. 29, n. 86-87, 2008, p. 149-171. No original: “*La Corte interamericana de Derechos Humanos alude a un “derecho de las víctimas a la justicia”, que se asocia a su derecho “a que se investigue, se identifique y se juzgue a los individuos responsables”; a un “derecho a la verdad”, que se encuentra subsumido en el “derecho de la víctima o sus familiares a obtener de los órganos competentes del estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención”. Es por este motivo por el que se considera que las disposiciones exoneratorias darían lugar a una “indefensión de la víctima”.*”

⁷³ COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Ainda?** Essa é a palavra que mais dói. Brasília, 2021.

Nesse contexto, é comum a pergunta acerca da possibilidade de aplicação do Estatuto da Vítima, ora em Projeto de Lei n. 3.890/2020, às vítimas do desaparecimento (diretas ou indiretas), conferindo-lhes todos os direitos, ditos “básicos”, ali outorgados, com destaque à informação, à assistência, ao atendimento individualizado e à não discriminação. Contudo, o próprio artigo 1º do projeto estabelece que “as disposições deste Estatuto aplicar-se-ão às vítimas de crimes, desastres naturais e epidemias, independentemente de sua nacionalidade e vulnerabilidade individual ou social”. Sendo assim, de plano, só poderia abarcar as vítimas do desaparecimento involuntário, por “desastre natural”. No mais, nenhum desaparecimento entre nós é crime, o que deveria ocorrer com o forçado. Todas as demais modalidades de desaparecimento permaneceriam sem o devido amparo.

O projeto é valioso, especialmente por alcançar o olhar aos familiares (art. 2º), mas, de fato, ao conhecermos a realidade do desaparecimento de pessoas, acaba por não abranger as vítimas do desaparecimento voluntário (familiares), do desaparecimento involuntário (exceto por desastre natural) e as próprias vítimas do desaparecimento forçado, por não ser um crime.

Portanto, a ausência de tipo penal específico não conclui pela afirmação positiva de valores essenciais do Estado Democrático de Direito, nem atribui sentido delitivo à essa desumana e cruel transgressão. Ainda que se diga que já existem tipos penais que poderiam estar sendo aplicados na falta do tipo penal de desaparecimento forçado (como o sequestro, o abuso de autoridade ou a tortura precedida de sequestro), sua subsidiariedade não afasta a necessidade de um *status* do direito penal autônomo, há muito com *status* de direito humano autônomo, com formas específicas de prevenção e de repressão. Assim, ademais, há sérios impactos na investigação:

A proporcionalidade não se esgota na categoria da proibição de excesso. Está vinculada, igualmente, a um dever de proteção por parte do Estado contra agressões contra direitos fundamentais, de tal sorte que se está diante de dimensões que reclamam maior densificação, notadamente no que diz com os desdobramentos da assim chamada proibição de insuficiência no campo jurídico-penal e, por conseguinte, na esfera da política criminal⁷⁴.

É reconhecida por expressiva doutrina a proibição de ineficiência do Estado (*Untermassverbot* do direito alemão), ainda que com maior poder de escolha em contraponto à proibição de excesso, como critério para analisar a violação de deveres de proteção. Quando se trata da proteção de direitos fundamentais, aquela cobrança é possível, sem olvidar que “o Direito

⁷⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição, proporcionalidade e direitos fundamentais: o direito penal entre proibição de excesso e de insuficiência. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 4, n. 7, p. 160-209, jan.-jun. 2006, p. 162.

Penal mínimo é a técnica de tutela dos direitos fundamentais e a imunidade dos cidadãos contra a arbitrariedade”⁷⁵.

2.3.3.1 O projeto de lei do crime de desaparecimento forçado

Desde 2013, antes mesmo da ratificação dos tratados internacionais sobre o tema, tramitava no legislativo nacional o Projeto n. 6240/2013, que pretendia acrescentar o art. 149-A ao Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoa e acrescentar inciso VIII ao art. 1° da Lei n° 8.072, de 25 de julho de 1990, para considerá-lo hediondo⁷⁶.

O projeto tem sido tão relegado que o próprio artigo 149-A já passou a ser, desde 2016, do tipo penal do tráfico de pessoas, para os mais variados fins. Esse tipo penal também demorou a ser esculpido conforme obrigações assumidas pelo país via Protocolo para Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas adicional à Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, chamada Convenção de Palermo. O Brasil viveu anos apenas com a tipificação do tráfico de mulheres, depois de pessoas, e sempre exclusivamente para a exploração sexual. Entretanto, mesmo significando coisificar alguém, o tráfico de pessoas ainda não foi incluído no rol de crimes hediondos.

Os temas se entrelaçam, posto que, não raro, a notícia de desaparecimento de alguém surge quando esta pessoa está traficada.

Desaparecimento forçado de pessoa

Art. 149-A. Apreender, deter, sequestrar, arrebatar, manter em cárcere privado ou de qualquer outro modo privar alguém de sua liberdade, na condição de agente do Estado, de suas instituições ou de grupo armado ou paramilitar, ocultando ou negando a privação de liberdade ou deixando de prestar informação sobre a condição, sorte ou paradeiro da pessoa a quem deva ser informado ou tenha o direito de sabê-lo:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1° Na mesma pena incorre quem ordena, autoriza, consente ou de qualquer forma atua para encobrir, ocultar ou manter ocultos os atos definidos neste artigo, inclusive deixando de prestar informações ou de entregar documentos que

⁷⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón** – teoría del garantismo penal. Trad. Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés. Madrid: Trotta, 2018, p. 335.

⁷⁶ BRASIL. **Projeto de Lei n. 6.240/2013 e seus apensados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/589982>. Acesso em: 27 abr. 2022.

permitam a localização da vítima ou de seus restos mortais, ou mantém a pessoa desaparecida sob sua guarda, custódia ou vigilância.

§ 2º Para efeitos deste artigo, considera-se manifestamente ilegal qualquer ordem, decisão ou determinação de praticar o desaparecimento forçado de uma pessoa ou ocultar documentos ou informações que permitam a sua localização ou a de seus restos mortais.

§ 3º Ainda que a privação de liberdade tenha sido realizada de acordo com as hipóteses legais, sua posterior ocultação ou negação, ou a ausência de informação sobre o paradeiro da pessoa, é suficiente para caracterizar o crime.

Desaparecimento forçado qualificado

§ 4º Se houver emprego de tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou se do fato resultar aborto ou lesão corporal de natureza grave ou gravíssima:

Pena – reclusão, de 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) anos, e multa.

§ 5º Se resulta morte:

Pena – reclusão, de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, e multa.

§ 6º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) até 1/2 (metade):

I – se o desaparecimento durar mais de 30 (trinta) dias;

II – se o agente for funcionário público;

III – se a vítima for criança ou adolescente, idosa, portadora de necessidades especiais ou gestante ou tiver diminuída, por qualquer causa, sua capacidade de resistência.

Colaboração premiada

§ 7º Poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder a redução da pena, de um a dois terços, ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que essa colaboração contribua fortemente para a produção dos seguintes resultados:

I – a localização da vítima com a sua integridade física preservada; ou

II – a identificação dos demais coautores ou partícipes da ação criminosa e das circunstâncias do desaparecimento.

§ 8º Os delitos previstos neste artigo são imprescritíveis.

§ 9º A lei brasileira será aplicada nas hipóteses da Parte Geral deste Código, podendo o juiz desconsiderar eventual perdão, extinção da punibilidade ou absolvição efetuadas no estrangeiro, se reconhecer que tiveram por objetivo subtrair o acusado à investigação ou responsabilização por seus atos ou que foram conduzidas de forma dependente e parcial, que se revele incompatível com a intenção de submeter a pessoa à ação da justiça.

Consumação do desaparecimento

§ 10. Os delitos previstos neste artigo são de natureza permanente e são consumados de forma contínua enquanto a pessoa não for libertada ou não for esclarecida sua sorte, condição e paradeiro, ainda que ela já tenha falecido.

Art. 2º O art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 1º

.....

VIII – desaparecimento forçado de pessoa (art. 149-A).

.....”.

O tipo proposto é misto alternativo ou de ação múltipla, apresentando os seguintes verbos: apreender, deter, sequestrar, arrebatar e manter em cárcere privado. Corretamente, o projeto ainda lança mão da interpretação analógica “ou de qualquer outro modo privar a liberdade de alguém”, modalidade de hermenêutica que permite a averiguação do sentido da norma a partir de uma fórmula genérica. Assim, é possível abarcar todo e qualquer modo de privar alguém de liberdade, mesmo que o verbo, em si, não esteja escrito no tipo penal⁷⁷. A Convenção Internacional já havia adotado idêntica estratégia, que é a mais adequada, posto que difícil prever todos os meios pelos quais alguém ou um grupo se utiliza para tolher a liberdade de outrem e, como fato da mais alta gravidade, a previsão legal deve ser a mais ampla possível.

O *caput*, entretanto, segue com os verbos “ocultando ou negando a privação de liberdade ou deixando de prestar informação sobre a condição, sorte ou paradeiro”. Nesse ponto, deveria o tipo penal ser formal, dizendo “com o fim de” ocultar ou negar a privação de liberdade ou deixar de prestar informação sobre a condição, sorte ou paradeiro. A seguir como está, os atos de privação de liberdade devem ocorrer concomitantemente à ocultação, negação ou ausência de prestação da informação, o que banaliza o ato grave da privação da liberdade com esse fim. Trata-se do mesmo estratagema utilizado, por exemplo, na extorsão mediante sequestro. José Frederico Marques, citando Blagio Petrocelli, leciona que

os requisitos básicos do crime permanente são que, num dado momento, o crime se completa e se realiza em todos os seus elementos constitutivos, mas sem exaurir-se, pois a conduta do agente continua, ininterruptamente, em todos os instantes sucessivos, a realizar a lesão do interesse que a norma tutela, até que sobrevenha ou ação contrária do réu, ou qualquer outra força que ponha fim ao delito⁷⁸.

Na mesma pena incorre quem ordena, autoriza, consente ou de qualquer forma atua para encobrir, ocultar ou manter ocultos os atos definidos neste artigo, inclusive deixando de prestar informações ou de entregar documentos que permitam a localização da vítima ou de seus restos

⁷⁷ Como ensina Luigi Ferrajoli, “no modelo constitucional-garantista, a validade já não é um dogma associado à mera existência formal da lei, razão pela qual a interpretação é também sempre um juízo sobre a lei em si mesma, que corresponde à responsabilidade de eleger os únicos significados válidos, ou seja, compatíveis com as normas constitucionais substanciais e com os direitos fundamentais por ela estabelecidos”. FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. Madrid: Trotta, 1999, p. 26.

⁷⁸ PETROCELLI, Blagio. **Principi di Diritto Penale**, vol. I, 1944, p. 311, apud MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Penal*, vol. II, 2ª ed, São Paulo: Saraiva, 1965, p.275.

mortais, ou mantém a pessoa desaparecida sob sua guarda, custódia ou vigilância. Nesse ponto, o tipo penal usa a expressão “atua para”, o que reforça a técnica do crime formal.

Quanto ao sujeito ativo, o projeto em trâmite mantém a lógica histórica internacional do crime próprio, com sujeitos ativos específicos, que, contudo, admitem coautoria ou participação: o agente do Estado, de suas instituições ou o agente de grupo armado ou paramilitar (associação civil, desvinculada do Estado, armada e com estrutura análoga às instituições militares, que utiliza táticas e técnicas policiais ou militares). Ocorre que os tratados internacionais foram impulsionados pelas táticas cruéis de guerra ou de governos ditatoriais e, no Brasil, atualmente, outros agentes deveriam ser abarcados. Qualquer pessoa que desapareça com outra deveria estar contemplada no tipo penal, reservando penas maiores, entretanto, aos agentes do Estado ou de grupo paramilitar.

Um exemplo sobre a tomada de posição acerca da autoria do desaparecimento forçado, conforme a situação local, é o México, que, em 2017, por meio da Lei para Prevenir, Sancionar e Reparar o Crime de Desaparecimento Forçado, tipificou o crime por prática de servidor público ou particular com sua autorização, apoio ou aquiescência (art. 27), mas, também, por particulares (art. 34).

No caso brasileiro, a inclusão, no projeto, dos autores de grupo armado ou paramilitar, para além dos agentes do Estado, já foi um avanço, um trabalho de harmonização na incorporação do tipo penal internacional, dado que é cada vez mais frequente a notícia das valas comuns em regiões periféricas das grandes cidades brasileiras, cujos indícios de autoria do crime recaem sobre o crime organizado⁷⁹. Os corpos das vítimas são dispensados em locais inofensivos, o que auxilia na ocultação dos indícios de autoria e materialidade do homicídio, mas também perpetua o desaparecimento, forma comum de arrebatamento da vítima e imposição do mal aos familiares.

Nem se diga da omissão que pode estar ocorrendo por parte do Estado e que acaba por permitir essas graves práticas criminosas, no seguinte sentido: “na ausência do Estado, outros poderes governam a vida e a morte, com uma presença tão durável e permanente a ponto de

⁷⁹ UOL. **Os cemitérios clandestinos do crime e outros destaques**. 08 abr. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2022/04/08/os-cemiterios-clandestinos-do-crime---e-outros-destaques.htm>. Acesso em: 18 jul. 2022. 156 cadáveres foram encontrados em 33 valas clandestinas no Estado de São Paulo, a maioria nas cidades da região metropolitana e na periferia da capital, desde 2016. Outros 45 corpos foram localizados em oito valas clandestinas no estado do Rio, no mesmo período. Todos os espaços para desova de corpos considerados, pelo levantamento, tinham mais de uma vítima. Só no Estado do Rio, o Disque-Denúncia recebeu 320 relatos sobre "cemitérios clandestinos" nos últimos três anos (2019 a 2021). Entre os casos descobertos, a autoria é, em geral, atribuída ao crime organizado – mesmo quando as investigações não denunciam ninguém. No Rio, cinco das oito valas clandestinas estavam em áreas dominadas por milícias. As outras três, em locais ocupados por facções diversas.

estabelecer locais para jogar corpos de pessoas que se opõem a esse projeto”⁸⁰. E mais, mesmo depois de conhecida tal grave e recorrente situação, os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro não possuem um mapeamento do fato, muito menos estratégias de combate. São Paulo sequer tem um termo unívoco para boletins de ocorrência dessa mesma natureza.

O Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos tem visitado muitos desses sítios da cidade de São Paulo, acompanhando exumações e seus trabalhos de identificação, que, contudo, na ausência de um banco de dados estadual⁸¹, também não contemplam o chamamento (sigiloso) das famílias que têm elementos para acreditar que seu parente pode estar naquele local, para identificação genética. Ora, a técnica da antropologia forense tem como primeiro passo justamente a pesquisa preliminar e a colheita de dados antemortem, para, só depois, seguir com a pesquisa arqueológica e a recuperação dos remanescentes humanos, assim como a análise antropológica e sua corroboração genética. Por mais que o encontro dos corpos, em meio à uma diligência policial como ora citada, seja conturbado, aquele chamamento é essencial para evitar inúmeras inumações de vítimas simplesmente concluídas como “não identificadas” e estancar a chaga das famílias. A exemplo de momentos históricos específicos, como da ditadura militar, valas comuns clandestinas revelam uma “política de desaparecimento”⁸², cujo contato do antropológico com as vítimas é essencial. Além disso, também é prioritária a compreensão do entorno da vala, que revela a forma de viver daquelas pessoas e, muito provavelmente, a forma de morrer, além do local onde se é dispensado, quiçá revelando autores criminosos e evitando novas mortes.

Na esteira do que, social e tecnicamente, ainda é interpretado como algo habitual, por vontade própria e secundário, a falta de estrutura social a ser provida pelo Estado e a violência

⁸⁰ WILLIS, Graham. *In*: UOL. **Os cemitérios clandestinos do crime e outros destaques**. 08 abr. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2022/04/08/os-cemiterios-clandestinos-do-crime---e-outros-destaques.htm>. Acesso em: 18 jul. 2022.

⁸¹ Está em curso, após entrada em vigor da Lei n. 13.812/2019, trabalho do Comitê Gestor da Política Nacional, para a efetiva implementação de um cadastro nacional de pessoas desaparecidas, incluindo dados genéticos, certo que o cadastro de crianças e adolescentes, instituído pela Lei n. 12.127/2009, não perseverou. O comitê conta com uma autoridade central estadual (art. 2º, II). Desde 2013, o Brasil tem o Banco Nacional de Perfis Genéticos, para fins de identificação criminal e para identificação de pessoas desaparecidas, mas o trabalho nesta última seara acabou demonstrando uma forte ineficiência: “em tese, devem ser incluídas informações do DNA de todos os restos mortais sem identificação e também de familiares de pessoas com paradeiro desconhecido. Mas a fila para inclusão de casos ligados a desaparecidos na RIBPG é enorme. Só em São Paulo, 7.314 amostras de DNA de restos mortais antigos e ainda não identificados aguardam processamento. Em todo o Brasil, são mais de 21 mil”. UOL. **Os cemitérios clandestinos do crime e outros destaques**. 08 abr. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2022/04/08/os-cemiterios-clandestinos-do-crime---e-outros-destaques.htm> Acesso em: 18 jul. 2022.

⁸² PAIVA, Rubens; HATTORI, Marcia Lika. **A formação do grupo de antropologia forense para a identificação das ossadas da Vala de Perus**. Capítulo produzido para o relatório, t. I, parte I. Disponível em: <http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

sistemática vão dando a tônica do dia a dia de parcela da população relegada, também, ao desaparecimento forçado. “O desaparecimento é físico e social, apaga ambas as esferas de existência de uma pessoa”⁸³. E mais, o desaparecimento sistemático marca toda uma sociedade.

Na ausência de um tipo penal de desaparecimento forçado ou de seus autores específicos, responsabilizações poderão se dar por crime de sequestro (art. 148 do Código Penal) ou de tortura precedida de sequestro, quando tiver como ser provada a tortura (art. 1º, § 4º, I e III, da Lei n. 9.455/1997). Já os agentes públicos, até que o crime seja tipificado no Brasil, podem ser responsabilizados pelos crimes de abuso de autoridade (arts. 9º e 12 da Lei n. 13.869/2019). Todas essas imputações se darão sem as harmonizações necessárias. Ora, no sequestro, a privação de liberdade é *ab ovo*, ilegal; no desaparecimento forçado pode não ser (conforme §3º) e, aí, a ilegalidade emana da recusa em prestar informações sobre o destino ou paradeiro da vítima e a manutenção de referida negativa como meio de se despojar o indivíduo da proteção legal. Tanto o sequestro é um *minus* em relação ao desaparecimento forçado que é um dos verbos do tipo deste.

Haveria justamente a diferença entre a mera apreensão e a apreensão para fazer desaparecer uma pessoa, o que, portanto, é suficiente para esclarecer a diferença entre o tipo penal de sequestro no Brasil e o crime de desaparecimento forçado de pessoas, segundo a definição modelo da Convenção. Indubitavelmente, como dito acima, a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, em seus artigos III e IV, exige que os Estados Partes adotem as medidas legislativas necessárias para qualificar como crime o desaparecimento forçado de pessoas⁸⁴ (tradução livre).

Vale a pergunta: se nos é tão certa a necessidade do tipo especial da extorsão mediante sequestro, cujo bem jurídico é o patrimônio, por que olvidar o tipo penal do desaparecimento forçado, que pode se dar por meio do sequestro, para a proteção da liberdade individual?

⁸³ BARAYBAR, José Pablo; BLACKWELL, Rebecca. Where are they? Missing, forensics, and memory. *Annals of Anthropological Practice*, v. 38, n. 1, p. 22-42, 2014. In: HATORI, Marcia; CARNEIRO, Eliana Vendramini. Políticas neoliberais: o desaparecimento de pessoas na burocracia dos cemitérios. **Revista M. Estudos sobre a morte, os mortos e morrer**, v. 5, n. 10, 2020, p. 204. Disponível em: <http://www.seer.unirio.br/revistam/article/view/9972/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

⁸⁴ ALFLEN DA SILVA, Pablo Rodrigo. Informes Nacional: Brasil. In: AMBOS, Kai *et al.* (org.). **Desaparición forzada de personas: análisis comparativo e internacional**. Bogotá: Temis, 2009. No original: "*Existiría precisamente una diferencia entre una mera aprehensión y una aprehensión con el fin de hacer desaparecer a una persona, lo que, por tanto, es suficiente para aclarar la diferencia entre el tipo penal de secuestro en Brasil y el delito de desaparición forzada de personas, conforme la definición-modelo de la Convención. Sin duda, como se dijo más arriba, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de personas, en los artículos III y IV, exige a los Estados parte adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas*".

Na falta do tipo penal, o STF já extraditou, a Estados solicitantes, autores de desaparecimentos forçados, observando a subsidiariedade do sequestro:

Conforme já relatado, o extraditando é acusado da prática dos crimes de tortura, homicídio, sequestro qualificado e desaparecimento forçado de pessoas. [...] Os fatos descritos encontram correspondência no Direito Penal brasileiro, com exceção do chamado crime de desaparecimento forçado de pessoas [...] Segundo o entendimento adotado na EXT n. 974/Argentina, a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas ainda não foi ratificada pelo Estado brasileiro; significa dizer que suas normas portanto não foram incorporadas ao ordenamento interno e, em consequência, não foi criado o tipo penal correspondente ao desaparecimento forçado de pessoas. Considerou-se, entretanto, a possibilidade de análise da dupla tipicidade com base no delito de sequestro. Entendimento que adoto também (EXT. 1278/DF – voto Min. Gilmar Mendes – 2012).

A mesma interpretação se deu na extradição n. 974/2009, que, contudo, ao ser decidida em data próxima à ADPF 153, em meio a acirradas discussões políticas e midiáticas, foi indeferida. Havia um Decreto Uruguaio que declarava nula sua Lei de Anistia, todavia, a Lei de Anistia brasileira alcançou o extraditando.

A lei sequer precisaria patentear que se “considera manifestamente ilegal qualquer ordem, decisão ou determinação de praticar o desaparecimento forçado de uma pessoa ou ocultar documentos ou informações que permitam a sua localização ou a de seus restos mortais”. Contudo, a julgar pela “obediência cadavérica” (*kadavergehorsam*) de Eichmann, como definiu Hannah Arendt⁸⁵, e a possibilidade da existência de regras que autorizem inconstitucionalidades, melhor “não acreditar numa inequívoca voz da consciência ou num sentimento geral de humanidade”. Há de se seguir escrita a causa extintiva da culpabilidade de inexigibilidade de conduta diversa.

No mesmo sentido, relevante notar que também está escrito no projeto de lei que o crime é permanente, malgrado ser óbvio, certamente porque muito se discutiu a esse respeito quanto aos desaparecimentos perpetrados na ditadura, que, não tivessem sido contra a humanidade, e, portanto, imprescritíveis, estariam ainda sob a pretensão de punir do Estado, porque permanentes.

Já a previsão expressa da imprescritibilidade, e na lei infraconstitucional, destoa daquelas hipóteses do artigo 5º, incisos XLII e XLIV, da Constituição Federal, além de encontrar as críticas

⁸⁵ ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 152-166.

no sentido de que nenhuma imprescritibilidade deveria existir, porque tomada por um sentimento de vingança, a que não deve se prestar o Direito Penal.

Pode naturalmente persistir o sentimento geral de repugnância e de reprovação, como ainda hoje sucede, v.g. quanto aos crimes da inquisição, do nazifascismo ou do estalinismo. Só que uma tal persistência possui, a partir de certo momento, o caráter de ‘memória histórica’, incapaz de fundar preventivamente a necessidade de punição. Só, por isso, (ilegítimas) necessidades ‘absolutas’ de punição, baseadas em sentimento de vingança e de retribuição, poderiam ser apontadas no sentido de fundar a imprescritibilidade⁸⁶.

No julgamento do Caso Siegfried Ellwanger⁸⁷ pelo STF se pretendeu a inconstitucionalidade do artigo 5º, inciso XLII, da Constituição Federal, por afronta ao princípio da proporcionalidade, o que não foi acatado, diminuindo os defensores desta tese.

O desaparecimento forçado de pessoas carrega “especial relevância”, como define Christiano Jorge Santos falando do racismo, mas não tem sido esse o motivo da determinação pela imprescritibilidade, pelo menos não declaradamente. Na seara do desaparecimento, certa a permanência do crime, acreditamos que não deva o projeto de lei carregar a imprescritibilidade, que dirá como afronta constitucional.

⁸⁶ DIAS, Jorge de Figueiredo. Direito penal português: parte geral II. In: SANTOS, Christiano Jorge. Crimes de Preconceito e de discriminação. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 156.

⁸⁷ Habeas Corpus n. 82.424-2, julgado em 2003. Siegfried Ellwanger Castan, foi acusado de racismo, após publicar diversas obras negando a amplitude e até mesmo a existência do holocausto durante a Segunda Guerra Mundial. O crime cometido por Ellwanger está tipificado no artigo 20 da Lei 7.716/89, com redação dada pela Lei 8.081/90, por ter editado, distribuído e vendido ao público obras antissemitas de sua autoria que, segundo a denúncia, “abordam e sustentam mensagens antissemitas, racistas e discriminatórias”, pretendendo com isso “incitar e induzir a discriminação racial, semeando em seus leitores sentimentos de ódio, desprezo e preconceito contra o povo de origem judaica”.

3 ENFRENTAMENTO AO DESAPARECIMENTO: O DEVER DE BUSCAR E O DIREITO À VERDADE

Apontadas as mais variadas formas de desaparecimento, o que foi feito com base no consentimento da vítima imediata, é imprescindível reiterar que todas elas devem ser buscadas, ainda que o desaparecimento seja voluntário, quando as vítimas mediatas, seus familiares, persistem e a dúvida sobre a verdade também. Contaminados pela ideia de que a busca deve ocorrer apenas quando presentes indícios de desaparecimento forçado, as outras situações, ainda que sequer aclaradas por motivo, vão sendo banalizadas, como se não estivesse presente o direito humano fundamental de ser buscado. Trata-se de crianças, adolescentes e adultos, vulneráveis ou não.

Por evidente, a afetação adequada dos recursos materiais e humanos deve estar alinhada a um plano de diligências que se afiguram condizentes com cada caso concreto. E, na dúvida, como orienta a polícia judiciária portuguesa, deverá ser considerado que a pessoa desaparecida está em perigo, especialmente quando vulnerável.

Presumir desaparecimentos como voluntários é, ademais, grave falha técnica, já que muitos autores de desaparecimentos forçados procuram justamente apagar o maior número de indícios dos atos criminosos no sentido de contar com açodada presunção de outros tipos de desaparecimento, especialmente o voluntário.

Todo ano, em média, são registrados cerca de 80.000 boletins de ocorrência de pessoas desaparecidas no Brasil; aproximadamente 25.000 deles são do Estado de São Paulo⁸⁸. O poder público nunca procurou conhecer esses números ou suas variantes (características das vítimas, locais preponderantes e motivação), o que seria muito importante para direcionar a política pública. Atualmente, o Governo Federal, com coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, está desenvolvendo a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e um banco de dados nesse sentido. Há muito, o que se pede é um serviço público especialmente voltado a enfrentar o desaparecimento.

⁸⁸ Os números são esmiuçados pelo Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do MPSP e pelo Fórum Brasileiro de Segurança pública, em seu infográfico anual. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Estatística de notícias de desaparecimento e encontro de pessoa no Estado de São Paulo**. Fontes: Ofícios n. 465/2014-rc, n. 668/2016-sec, n. 475/2017, n. 93/2019 da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, 4ª Delegacia de Desaparecidos do Departamento Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/plid/estatisticas>. Acesso em: 19 jul. 2022.

3.1 O boletim de ocorrência para um fato atípico

Ora, o desaparecimento de pessoas, no Brasil, per si, não é crime. Ainda que se diga que o desaparecimento forçado, inclusive cometido por uma única pessoa ou grupo não armado, possa ser entendido como sequestro ou abuso de autoridade, nessas hipóteses, no Brasil, não se fala em desaparecimento forçado, mas nesses outros tipos penais. Mesmo assim, é praxe, não só brasileira, que o desaparecimento de alguém exija a elaboração de um boletim de ocorrência para que o fato passe a ser do conhecimento do poder público, que, desde logo, bloqueia o RG do desaparecido, diminuindo a possibilidade da constância do desaparecimento, uma vez turbada sua atuação (ou de quem a faça por ele) na vida civil.

Entretanto, a explicação é simples: o desaparecimento gera a dúvida quanto à vida e à integridade física do desaparecido, como já dito, e, até que essa dúvida seja saldada, deve haver busca investigativa. Daí a escolha da polícia civil, que tem a obrigação de dar a resposta final, só obtida com o encontro. Todo o resto é presunção.

Por isso, as vítimas mediatas que se socorrem do BO, conhecedoras da dinâmica policial, esperam pela investigação do fato (busca investigativa). Acreditam, também, que existe um aparato público preordenado para enfrentar o desaparecimento, como bancos de dados, progressão de imagem ou ampla divulgação pública. Até porque, alguns Estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, possuem delegacias especializadas em desaparecimento de pessoas. Entretanto, sem olvidar os méritos de esforços individuais, na prática, pouco disso ocorre.

A polícia vem apresentando fortes resistências para a execução de procedimentos de investigação de pessoas desaparecidas. Nem a presença do Estatuto da Criança e do Adolescente alterou a rotina policial. A instituição tem se movimentado muito mais pela pressão jornalística do que pelo reconhecimento de que a busca pelos desaparecidos também faz parte de suas atribuições. Contrários à necessidade de se realizar uma busca imediata, muitos delegados têm apontado que: a) o ato de desaparecimento seria algo motivado por questões banais; b) a maior parte dos desaparecidos retorna em um curto espaço de tempo e; c) sendo assim, torna-se desnecessário e dispendioso realizar o processo de investigação e busca imediata⁸⁹.

⁸⁹ OLIVEIRA, Djaci. **Desaparecidos civis**: conflitos familiares, institucionais e segurança pública. Disponível em: https://www.academia.edu/10084007/Desaparecidos_civis_conflitos_familiares_institucionais_e_seguran%C3%A7a_p%C3%ABblica. Acesso em: 02 jan. 2022, p. 63.

Esse problema, inicialmente, tem ocorrido pela falta de capacitação, uma vez que a Secretaria de Segurança Pública afirma dar o devido relevo ao tema. O profissional concursado e acostumado a trabalhar com o serviço policial, que, por natureza, visa a investigação da materialidade e da autoria de crimes, vê-se diante da notícia do desaparecimento, sem maiores protocolos de atuação, basicamente “preenchendo papéis”⁹⁰, como o próprio boletim de ocorrência e algumas informações protocolares a outros órgãos públicos. Está certo, ademais, que nem mesmo o inquérito policial será instaurado.

O desaparecimento de pessoas é o único fato registrado em delegacia que não gera inquérito policial já que, uma vez atípico, não segue o procedimento do Código de Processo Penal. Desse modo, também não gera o consequente conhecimento de seus atos junto ao Ministério Público e ao Poder Judiciário. Nesse contexto, o procedimento instaurado em função do BO de desaparecimento (chamado, em São Paulo, de Procedimento de Investigação de Desaparecimento – PID) é sentido como de menor importância, assim como seus executores, embora seja público e notório que não é a burocracia do papel que tem rendido elogios. Pelo contrário, a investigação tradicional, “mergulhada em dificuldades cotidianas, mas cobrada a dar respostas imediatas, segue uma lógica da *ilegalidade eficiente*, sem capacidade de aumentar a capacidade investigativa”⁹¹.

O descrédito no registro do desaparecimento é tanto que alguns funcionários, reforçando a ideia da banalidade do fato, exigem 24 ou 48 horas para o registro do próprio boletim de ocorrência, sempre na toada de que o indivíduo vai voltar.

Problemas de família e problemas de polícia. Esse par parece organizar satisfatoriamente, do ponto de vista dos policiais, a heterogeneidade de dramas registrados em delegacias sob o título desaparecimento de pessoa que abarca desde fugas do lar empreendidas por adolescentes, casos de idosos que perdem temporária ou definitivamente os sentidos, adultos que optam por deixar suas casas, empregos e rotinas, e vítimas fatais de crimes cujos cadáveres não são encontrados, e até andarilhos, pedintes e sujeitos que vivem na mendicância, entre tantos outros. Ao acionar esse par de categorias, policiais logram não apenas definir o que é desaparecimento, estabelecendo assim os limites de sua atuação,

⁹⁰ FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. **Apenas preencher papel**: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. Disponível em: https://www.academia.edu/42034069/_Apenas_preencher_papel_reflex%C3%B5es_sobre_registros_policiais_de_desaparecimento_de_pessoa_e_outros_documentos. Acesso em: 30 abr. 2022.

⁹¹ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal. **Dossiê inquérito policial no Brasil**, v. 26, abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/>. Acesso em: 10 maio 2021.

mas também explicitar seu entendimento quanto à relevância e à efetividade de seu trabalho diante dos múltiplos casos assim intitulados⁹².

A situação é tão grave que se reflete no registro do fato. Não raro, nem mesmo os dados físicos essenciais para busca de alguém são incluídos no boletim de ocorrência de desaparecimento. Em 2017, analisando os 24.525 boletins de desaparecimento do Estado de São Paulo, o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do MPSP verificou: 28,52% não indicavam cor de cabelo, 28,74% não indicavam cor dos olhos, 33,66% não indicavam altura, 98,77% não indicavam compleição física. Houve até boletim de ocorrência sem cor de pele (2,38%) e idade (2,5%)⁹³. Atualmente, o Grupo de Trabalho de Investigação do Comitê Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas tem dado relevo a vários outros dados importantes como “os sinais particulares, naturais ou adquiridos, a serem descritos exaustivamente (manchas, pintas, tatuagens, cicatrizes, próteses, órteses ou qualquer outro atributo que facilite a identificação da pessoa)” e as “condições médicas e/ou deficiências”.

Sobre isso, basta conhecer a história de Robson Roberto da Cruz que, diagnosticado com esquizofrenia e internado por 30 dias em um hospital público, após ser encontrado no Rio Tietê, só foi localizado pelo PLID/MPSP falecido e inumado. Seus familiares precisaram ver, em exumação, a prótese na sua perna direita para acreditar no que lhe passara. Evidentemente, poderia ter sido identificado ainda vivo, por meio de cruzamento de dados, através da prótese. Acabou sendo identificado datiloscopicamente no IML, mas, por uma falha, a delegacia especializada e o IML não informaram os familiares, que esperaram dois anos pela notícia: "tudo ficou oculto, ninguém se manifestou. É uma falha muito grave, um desinteresse pelas famílias. Por mais que o Brasil não seja um país de primeiro mundo, está aí a tecnologia e não usam. Está faltando amor ao próximo"⁹⁴, diz o Sr. Leonardo, pai de Robson. Para completar, a família recebeu uma certidão de óbito de desconhecido, que também precisa ser judicialmente retificada.

⁹² OLIVEIRA, Djaci. **Desaparecidos civis**: conflitos familiares, institucionais e segurança pública. Disponível em: https://www.academia.edu/10084007/Desaparecidos_civis_conflitos_familiares_institucionais_e_seguran%C3%A7a_p%C3%BAblica. Acesso em: 02 jan. 2022, p. 47

⁹³ A pesquisa completa pode ser vista em: CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; MEO, Márcio Alexandre. A precariedade dos dados informados em boletim de ocorrência: desaparecimento de pessoas forçado por omissão do Estado. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. Conselho Nacional do Ministério Público, v. 2, 2021, p. 264-281. Disponível em: <https://cispreional.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2020/10/Revista-CNMP.-MP-e-Controle-Externo-da-Atividade-Policia.pdf>. Acesso em: 03 maio 2022.

⁹⁴ BBC News Brasil. **'Meu filho foi enterrado e só me avisaram 2 anos depois'**: como Brasil prolonga sofrimento de famílias de desaparecidos. Por: Amanda Rossi. 6 set. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45363510>. Acesso em: 07 maio 2022.

Nessa oportunidade, é dever consignar que o serviço de identificação datiloscópica do Instituto de Identificação do Estado de São Paulo é exemplo do que vem dando resultado na identificação e encontro de pessoas desaparecidas. Em hospitais, por exemplo, pode ser chamado a qualquer momento, comparece com todo o aparato necessário e realiza os atos para identificar eventual indivíduo com número de RG paulista. Contudo, volta à cena o antigo problema da ausência de uma identificação nacional, ou de uma intercomunicação telemática entre os institutos de identificação dos Estados, mesmo com a aprovação da Lei n. 13.444/2017 (Lei da Identidade Nacional), que prevê o Documento Nacional de Identidade (DNI), cujo prazo para implantação total seria o dia 1º de março de 2020, já ultrapassado e não atendido.

No Estado de São Paulo, avolumados os problemas com investigações de desaparecimentos, o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do MPSP, junto da Promotoria de Direitos Humanos cobrou providências em conjunto à Delegacia Geral de Polícia, que publicou a Portaria DGP n. 21/2014, de 03 de maio de 2014, determinando medidas investigativas urgentes para desaparecimentos de criança, adolescente ou pessoas com deficiência física ou mental ou sensorial, via PID, a saber: informação à Polícia Federal, aos portos, aeroportos, terminais rodoviários, ferroviários, polícia rodoviária e companhias de transporte intermunicipais, interestaduais e internacionais existentes ou que operem em sua respectiva circunscrição policial, sem prejuízo de outras comunicações que as diligências policiais indicarem, fornecendo-lhes todos os dados necessários à identificação do desaparecido, conforme preconizam a Lei Federal n. 11.259/2005 e a Lei Estadual n. 15.292/2014. Ocorre que, a tudo isso, foi aditada a expressão “sempre que possível” (art. 2º).

Foi determinado, ainda, aviso ao IIRGD-DIPOL visando a localização do prontuário civil ou criminal da pessoa desaparecida, se existente, e sua digitalização para inclusão das individuais dactiloscópicas no banco de dados do Sistema AFIS da Polícia Civil. Foram determinadas, finalmente, pesquisas junto aos Sistemas de Informação da Polícia Civil, como PRODESP, RDO, ALPHA, INFOCRIM, INFOSEG, OMEGA, PHOENIX, IIRGD, além de outros que vierem a existir (art. 7º, I). Atualmente, em regra, mas muitas vezes sem a urgência requerida pelo desaparecimento, essas comunicações são cumpridas.

Já a determinação atinente à busca junto aos próprios familiares do desaparecido, amigos, local de trabalho, escolas, hospitais, IMLs, SVO, casas de albergue, abrigos, estabelecimentos prisionais, conselhos tutelares, clínicas psiquiátricas e outros (art. 7º, II e III) não têm ocorrido, por

absoluta impossibilidade física e tecnológica das delegacias, mesmo especializadas. Esse trabalho é relegado às famílias, que, também por desespero, “acabam fazendo”⁹⁵, sofrem a vitimização secundária. O poder público reforça a ideia de que o problema trazido na sua repartição é da família e da assistência social, impingindo àquela culpa e obrigação de esforço na busca. Segundo o antropólogo Eduardo Martinelli Leal, as portas fechadas foram as responsáveis pela mobilização dos familiares de desaparecidos que, em São Paulo, são representadas pelas Mães da Sé, Mães em Luta e pelo Instituto Ímpar. Desde então, absorveram todas as demandas que não seriam de exclusividade do poder público, como orientação, divulgação e até apoio psicológico às vítimas.

Triste é saber que, se o Estado de São Paulo tivesse providenciando, desde 2014, um banco de dados interligados, ao menos interconectando suas próprias secretarias, ao invés de apenas negá-lo em ação civil pública, muitos desaparecidos teriam sido localizados e restituídos às suas famílias e, se em óbito, antes mesmo de outros tantos problemas que advém da inumação como “não identificados” ou “não reclamados”, de que trataremos adiante. Trabalhar em rede e com banco de dados digital é essencial na busca de pessoas desaparecidas.

Se a Delegacia de Polícia Especializada em Desaparecidos estivesse interconectada com a Secretaria Estadual da Saúde, vários seriam os pacientes “não acompanhados”, cujo familiares rapidamente seriam informados do encontro. Ou vários seriam os pacientes “não identificados”, que, uma vez atendidos por equipe do Instituto de Identificação que lá comparece, seriam informados aos familiares. Essa situação se agravou profundamente quando da pandemia da Covid-19 e ainda atingiu os mais vulneráveis⁹⁶.

Sr. E.A.L., então com 63 anos, desapareceu, em 20/06/2003, após sair de sua residência no município de Itapeverica da Serra/SP, para ir a uma padaria, que costumava frequentar. Em 25/06/2003, sua filha M.C.F.L. registrou o boletim de ocorrência de desaparecimento junto ao 96º DP (Monções) da cidade de São Paulo (doc. de fls. 100/101) após ter efetuado buscas em casas de parentes, amigos, IML e hospitais. Ocorre, entretanto, que, no dia 29/06/2003, E.A.L. veio a óbito, após ter sido internado no Hospital Vergueiro por conta de um mal súbito ocorrido no mesmo dia em que desapareceu, conforme BO de Verificação de Óbito elaborado no 5º DP (Aclimação) da cidade de São Paulo (doc. de fls. 104). Em que pese já

⁹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Direitos Humanos. Desaparecimentos forçados ou involuntários. **Folheto informativo n. 6**, Rev. 2. Genebra, 1997, p. 112.

⁹⁶ Noticiou o *site* G1, no auge da pandemia: “Os distritos de São Paulo com maior quantidade de mortes por coronavírus ou suspeitas concentram grande quantidade de favelas, cortiços e conjuntos habitacionais, segundo divulgado pela Prefeitura, em 04 de maio de 2020”. CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. Os mortos da Covid-19 que a omissão do Estado pode vir a fazer desaparecerem, p. 4-6. In: **Boletim Extraordinário CAAF/UNIFESP de Enfrentamento da Covid-19**. Mortos e mortes da COVID-19: saberes, instituições e regulações, n. 1.

existir a comunicação de desaparecimento à Polícia Civil, além do fato de E.A.L. estar identificado civilmente quando de seu falecimento, a família não foi comunicada do óbito e seu corpo foi inumado como se indigente fosse. Os familiares apenas souberam do ocorrido após comunicação do PLID/MPSP em maio de 2015.

Se a Delegacia de Polícia Especializada em Desaparecidos estivesse interconectada com o Instituto Médico Legal, que, aliás, é órgão da mesma Secretaria Estadual de Segurança, vários cadáveres não seriam inumados como “não reclamados” ou “não identificados”, pois seus parentes iriam ser informados a tempo.

D.F.C.J., então com 42 anos, desapareceu em 03.07.2015, após sair de casa para ir a uma *lan house*. Sua família providenciou boletim de ocorrência de desaparecimento. Ocorre que, no mesmo dia 03.07.2015, D.F.C.J. veio a óbito, após infarto em via pública. O corpo, cuja qualificação não se conhecia, foi periciado pelo Instituto Médico Legal – IML, que, em quatro dias, obteve sua identificação completa, após exame das digitais junto ao Instituto de Identificação – IIRGD. Mesmo assim, o IML não procurou saber se havia familiar à procura e mandou inumar como indigente. Já a delegacia especializada, tinha o Boletim de Ocorrência de Desaparecimento 347/2015 – 4ª Delegacia Especializada e o Boletim de Ocorrência de Morte 4997/2015 – 26º Distrito Policial, mas não cruzou os dados. Os pais de Dimas foram avisados da sua localização, pelo PLID/MPSP, mais de um mês depois, quando já inumado.

O mesmo ocorre com o Serviço de Verificação de Óbito (SVO), responsável pela necropsia de corpos de mortes naturais, em ambiente privado, e de indivíduos necessariamente identificados, a cargo do Departamento de Patologia da Faculdade de Medicina da autarquia da Universidade de São Paulo (USP). Mas a situação se revela ainda mais grave, posto que para cada morte natural é registrado um boletim de ocorrência e, mesmo registrado o boletim de ocorrência de desaparecimento, por anos, a delegacia especializada não se deu conta dos dois BOs no mesmo nome, o que prova que nem a pesquisa no seu próprio sistema é realizada. Esses fatos foram reconhecidos pelo Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo como “provados cabalmente”, “evidente a violação ao direito da personalidade, na medida em que aos parentes dos mortos foi-lhes negado realizar cerimonial fúnebre em conformidade com suas crenças e em respeito à memória do ente querido”⁹⁷.

E.O., então com 67 anos e sem qualquer problema de saúde, desapareceu em 25.05.2009, após sair de casa para ir à Igreja. Sua família providenciou boletim de ocorrência de desaparecimento. Ocorre que, em 24.06.2009, E.O. veio a óbito,

⁹⁷ Teor da sentença do Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública, Ação Civil Pública ESAJ n. 1027564-45.2018.8.26.0053.

após 29 dias de internação em hospital público. O corpo, cuja qualificação se conhecia, foi periciado pelo Serviço de Verificação de Óbito da Capital – SVOC, que não procurou saber se havia familiar à procura e mandou inumar como indigente. Já a delegacia especializada tinha o Boletim de Desaparecimento 333/2009 – 5º Distrito Policial de São Carlos e nunca, em mais de 5 anos, cruzou os dados desse com o Boletim de Verificação de Óbito 4218/2009 – 13º Distrito Policial de Casa Verde, então providenciado em 24.06.2009. O filho de E.O. foi avisado da sua localização, pelo PLID/MPSP, em maio de 2015.

No Rio de Janeiro, o PLID/RJ chegou a desvendar a história de um homem dado como desaparecido pela família, mas sobre o qual o Estado tinha muitas informações: ele havia sido preso e, depois, vítima de homicídio no próprio presídio. Seu corpo foi enterrado na condição de não reclamado pela família, que nunca foi comunicada⁹⁸.

O simples divulgar de fotografias pelo *site* da Secretaria da Segurança apresentou sérios problemas de alimentação atualizada.

E nada disso se justifica, sobretudo em 2022, quando a sociedade pós-industrial trouxe consigo um “novo paradigma técnico-científico”⁹⁹, pelo qual as transformações técnicas, organizacionais e administrativas passaram a contar, primordialmente, não mais com os insumos baratos da energia, mas com os insumos baratos da informação, propiciados pela tecnologia, com transformações em direção ao que se intitulou “sociedade da informação”. Antes, a informação nos permitia agir sobre a tecnologia, agora, a tecnologia permite atuar sobre a informação. É urgente e necessário analisarmos como pode se dar o maior uso da matéria-prima informação também na administração pública, atendendo justamente ao princípio da eficiência do Estado, “que não se confunde com (estrita) eficiência econômica, senão se volta a valores de diversa ordem”, como ensina Marçal Justen Filho¹⁰⁰.

Tanto é que, desde 2014, a Secretaria de Segurança do Governo do Estado de São Paulo conta com o Detecta, um sistema de monitoramento inteligente, que se vale do uso de câmeras, combinado com o maior banco de dados de informações policiais da América Latina, integrando ao sistema os bancos de dados das polícias civil e militar, do Registro Digital de Ocorrências (RDO), Instituto de Identificação (IIRGD), Sistema Operacional da Polícia Militar (SIOPM-190),

⁹⁸ BBC News Brasil. **'Meu filho foi enterrado e só me avisaram 2 anos depois'**: como Brasil prolonga sofrimento de famílias de desaparecidos. Por: Amanda Rossi. 6 set. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45363510>. Acesso em: 07 maio 2022.

⁹⁹ WERTHEIN, Jorge. **A sociedade da informação e seus desafios**. Disponível em: <https://jorgewerthein.blogspot.com/2016/11/a-sociedade-da-informacao-e-seus.html>. Acesso em: 10 mar. 2020, p. 71.

¹⁰⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Thompson Reuters, 2018, p. 79.

Sistema de Fotos Criminais (Fotocrim), além de dados de veículos e de Carteira Nacional de Habilitação (CNH) do Detran, para encontrar veículos e autores de crimes, mas não desenvolve um sistema para encontrar pessoas desaparecidas. O próprio boletim de ocorrência de pessoa desaparecida não conta com a fotografia desta, dificultando sobremaneira sua busca.

Quanto à diligência de campo, assim como outros tantos procedimentos investigativos, não é feita ou não é reportada nos PIDs, o que viola o art. 7º, IV, da Portaria. Inúmeras foram as vezes em que o PLID/MPSP requisitou cópias do PIDs, quando apenas certificado que haviam sido feitas as pesquisas de praxe, sem mais detalhamentos.

Mesmo diante do histórico de tudo o que se passou no Brasil e o aprendizado decorrente dos fatos, em regra, não está incorporado no país o que orienta a polícia judiciária de Portugal: "a investigação de desaparecidos é uma das funções mais importantes da polícia enquanto garante da segurança dos cidadãos, posto que traz a sensação de insegurança e dor, não só para os familiares, mas também à sociedade em geral"¹⁰¹.

Nesse contexto, não raro, as famílias de desaparecidos são destratadas. Afinal, vêm demandar um fato atípico, costumeiramente tido como menos grave que os típicos, em estado de desespero. Se não houver um atendimento humanizado, acabam sendo confundidas com um problema. Imaginemos o que sentiu Ivanise Esperidião, mãe de Fabiana Esperidião da Silva, então com 13 anos de idade, logo após desaparecer, ao sair de casa, não mais que 200 m do seu portão, apenas para cumprimentar uma vizinha, ao receber a seguinte orientação: “espere 24 horas para registrar o caso, pois provavelmente sua filha voltará, está em algum motelzinho com o namorado”¹⁰². Passaram-se 25 anos, essa menina nunca foi localizada e, em meio ao desespero da mãe, chamada de “abusada” pela autoridade policial, um investigador apenas a alertou de que “na região, atuava um maníaco, que já havia violentado quatro mulheres”.

Ao poder público não é dado presumir a causa do desaparecimento ou, sem qualquer diligência, negar sua ocorrência, senão atender humanizada e democraticamente as vítimas, ainda que todo o intrincado e interdisciplinar contexto do desaparecimento seja, posteriormente,

¹⁰¹ PORTUGAL. **Manual de procedimentos de investigação de pessoas desaparecidas da República Portuguesa**. Inspetores Fernando Santos, Armando Machado e Cristina Santos, 2019, p. 05.

¹⁰² LEAL, Eduardo Martinelli. **A dúvida mais persistente**: as formas de governo do desaparecimento de pessoas. Tese (Doutorado em Antropologia Social, 2017). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017, Brasil. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/173797/001061594.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 set. 2021, p. 117.

redistribuído a um dos órgãos que deveriam integrar uma rede de atendimento extrapenal que contemple a matéria.

A escuta qualificada é prioritária em sua trajetória num universo social marcado pela desigualdade e por uma trama frágil de significados capazes de oferecer sustentação simbólica, particularmente no caso de um processo sem roteiros e rituais definidos¹⁰³.

Por segundo, a propósito do que foi dito acima, é necessário implementar estrutura especialmente adequada para enfrentar o desaparecimento, a começar pelo banco interligado de dados e o investimento em convênios com outros bancos de dados a serem imediatamente pesquisados (como eleitoral e, nos últimos tempos, de vacinação). Pesquisa em banco de dados também é busca investigativa, aliás, das mais importantes na hipótese de desaparecimento. Só depois devem ser observadas outras investigações pertinentes, inclusive *in loco*.

Com o objetivo de entender a dinâmica do que os familiares vítimas reportam, o PLID/MPSP passou a fazer vários convênios para busca em bancos de dados. Têm sido exitosas as buscas por certidões de óbito, por presos, por acolhidos na rede socioassistencial do município, em hospitais municipais e nas próprias redes sociais. A detectada ausência de bancos de dados estaduais, senão de parte da polícia civil (nenhuma delegacia do Departamento de Homicídios de Proteção à Pessoa, no qual está a Delegacia Especializada em Desaparecidos, nos é franqueada) e da execução criminal, o que vem de convênio firmado com todo o Ministério Público, não exclusivamente o PLID.

Aliás, além do banco de dados, dado o grande avanço tecnológico, ao invés de lançar mão da velha retórica de que “todos os desaparecidos voltam e que os problemas eram consigo ou em família”, a Secretaria de Segurança já deveria estar trabalhando com a jurimetria, que é a estatística aplicada ao direito¹⁰⁴, para entender os motivos da atual inércia e avaliar quantas pessoas

¹⁰³ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; MARINELLI, Melânia Bier Barbosa; PEDRO, Suzana Cirila. O desaparecimento e o atendimento humanizado às primeiras vítimas conhecidas. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo** – Direitos Humanos – Defesa das Vítimas de Desaparecimento de Pessoas, v. 6, n. 29, 2021, p. 34.

¹⁰⁴ Segundo Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ). Disponível em: <https://abj.org.br/conteudo/jurimetria>. Acesso em: 16 jul. 2022: “quando se faz jurimetria, busca-se dar concretude às normas e instituições, situando no tempo e no espaço os processos, os juízes, as decisões, as sentenças, os tribunais, as partes etc. Quando se faz jurimetria, enxerga-se o Judiciário como um grande gerador de dados que descrevem o funcionamento completo do sistema. Quando se faz jurimetria, estuda-se o Direito através das marcas que ele deixa na sociedade”.

efetivamente desaparecem, por quanto tempo, em quais locais e por quais motivos, dirigindo sua política de informação e atuação.

O PLID/MPSP, em 2014, iniciando seus trabalhos, buscou a Associação Brasileira de Jurimetria e, com base nos 25.261 registros de desaparecimento, via boletim de ocorrência, realizados de 2013 a 2014, procurou entender suas possíveis causas, bem como idade e gênero das vítimas. Dada a importância desse olhar especializado, seguem alguns de seus resultados (**Anexo 02**).

Partindo de base de dados referente às queixas de desaparecimento de pessoas realizadas nos anos de 2013 e 2014, de acordo com o sistema Prodesp do Governo de São Paulo. A obtenção dos dados foi realizada no mês de março de 2015, considerando somente desaparecidos não encontrados até o momento da extração. O estudo partiu de um universo de 25.682 queixas e, após retirar informações faltantes de sexo e faixa etária, restaram na base 24.261 queixas.

A Tabela 1 mostra a quantidade de queixas envolvendo indivíduos do sexo masculino e feminino. Observamos que os desaparecidos são em sua maioria do sexo masculino:

Tabela 1: quantidade e proporção de queixas envolvendo indivíduos de cada sexo.

Sexo	n.	%
Masculino	14.625	60.3%
Feminino	9.636	39.7%
Total	24.261	100%

A Tabela 2 mostra a quantidade de queixas envolvendo indivíduos em algumas faixas etárias. É possível observar um padrão diferenciado no desaparecimento de jovens, já que há uma concentração de 40% das vítimas com idades entre 12 e 20 anos.

Tabela 2: quantidade e proporção de queixas em relação à faixa etária, em anos.

Faixa etária	n.	%
(0,11)	1.023	4.2%
(11,15)	5.436	22.4%
(15,20)	4.666	19.2%
(20,30)	4.699	19.4%
(30,60)	7.318	30.2%
(60,80)	983	4.1%
(80,99)	136	0.6%
Total	24.261	100%

A Figura 1 mostra um histograma da idade em anos dos indivíduos envolvidos nas queixas. As cores representam faixas etárias de interesse. Observamos dois grupos, com picos nos 15 e 26 anos, sendo a primeira concentração significativamente mais acentuada. A informação sobre o sexo não é observada

em 196 queixas (0.763%). Informação sobre a idade não é observada em 1.089 queixas (4.24%).

Com esses dados, sabendo que desapareciam mais pessoas no gênero masculino, com pico aos 15, seguindo até os 26 anos, foi iniciada uma campanha de orientação popular e seguimos no estudo das prováveis razões e locais preponderantes.

Além do banco de dados e da jurimetria, dada a dor do desaparecimento, incógnita mais dolorosa que a certeza da morte, exige-se atendimento humanizado a contar, minimamente, com assistente social e psicólogo. Só após essa escuta é que se lançaria mão da atuação policial, geralmente munida de maiores elementos, pois a família, ao entender o procedimento e suas possibilidades, costuma apontar maiores indícios do fato.

Através do diálogo reflexivo, propiciamos às vítimas condições de protagonista na abertura, desenrolar e solucionar os casos na justiça criminal, adotando-se um modelo processual penal restaurativo, que tenha como móvel um processo comunicativo, resolutivo e recriador, superando o modelo tradicional¹⁰⁵, centrado na exclusiva descoberta de autoria de crime e aplicação da pena.

Essa dinâmica é bem conhecida das secretarias de segurança com vasto tempo de delegacia especializada, como de São Paulo, que, aliás, já teve o inestimável trabalho do Projeto Caminho de Volta em sua sede, o qual, além da colheita de material genético de pais que procuram por seus filhos crianças ou adolescentes desaparecidos, disponibilizava psicólogos para atendimento/oitiva dos familiares vítimas. Toda a expertise do Departamento de Medicina Legal da Faculdade de Medicina da USP foi compartilhada, por anos, com a Secretaria da Segurança Pública; quando esta necessitou de uma contrapartida econômica, foi descontinuada. Isso pode denotar um dos maiores problemas não é de compreensão sobre a melhor forma de enfrentar o desaparecimento de pessoas humanas, mas sua escolha como prioridade¹⁰⁶.

¹⁰⁵ MACHADO, Vilma de Fátima; LIMA JUNIOR, Javahé de. A vítima como sujeito de direitos no direito processo penal. Revista de Direito Penal, Processo penal e Constituição. UFPB, CONPEDI, 2014. In: *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 6 n. 28 p. 12, 2021. Disponível em: <http://oemmnndcbldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c4c0466a651f3c8b>. Acesso em: 18 fev. 2020, p. 25.

¹⁰⁶ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; DUARTE, Mariana Borgheresi; GENNARI, Patrícia Visnardi. A continuidade dos desaparecimentos forçados de pessoas no Brasil: uma política de seletividade de vidas humanas. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo* – Direitos Humanos – Defesa de Vítimas de Desaparecimento de Pessoas, v. 6, n. 9, 2021, p. 132-148. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume29.aspx. Acesso em: 15 fev. 2022, p. 136.

Existem delegacias pioneiras nesse sentido, como o Setor de Investigação de Crianças Desaparecidas (SECRID), com sede no Paraná, além da Delegacia Especializada em Desaparecidos, com sede em Belo Horizonte.

O próprio PLID/MPSP passou a contar com uma psicóloga para acolher os familiares vítimas e, só depois, compreendido o fato através de suas lentes, muitas vezes as únicas possíveis, adotar medidas de cunho jurídico.

É de se perguntar se, de fato, o problema seria a escolha do registro do desaparecimento via boletim de ocorrência e no espaço da delegacia, dedicado a crimes. Hoje, com base em tudo o que fora trazido acima, dada a necessidade do atendimento humanizado, até para colaborar com os subsídios de investigação, correto seria criar um ambiente interdisciplinar de atendimento ao desaparecimento, atribuindo a importância e a correlação de todas as suas vertentes técnicas. Entretanto, sem dúvida, deve ser providenciada uma normativa nacional que contemple essa dinâmica processual penal especial, que não se encaixa no Código de Processo Penal. Ela conduzirá o trabalho de oitiva e investigação e ainda trará transparência às vítimas quanto aos passos adotados. O atual grupo de trabalho sobre investigação do Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas não adota proposta de mudança da delegacia, por questões puramente práticas, mas reconhece a necessidade de se reorganizar o serviço, valendo-se da interdisciplinaridade para chegar à efetividade. Como concluiu o Juízo da Vara da Infância e Juventude da Capital/São Paulo, na ação civil pública da Promotoria da Infância e Juventude da Capital, ESAJ n. 1113888-62.2010.8.260100:

Analisando tanto os documentos acostados aos autos, quanto os depoimentos das testemunhas ouvidas em audiência, observa-se que não houve, até a presente data, a articulação e integração entre as políticas públicas estaduais e municipais voltadas para a busca e localização de crianças e adolescentes desaparecidos e de assistência aos seus familiares. Isso inviabiliza por completo qualquer chance de localização de infantes desaparecidos que, no mais das vezes, se localizados, o são por esforços da comunidade ou da família, que contam com o apoio de entidades não governamentais.

Enfim, para os que insistem que, não havendo crime, não haveria obrigatoriedade legal (via Código de Processo Penal) de investigação, é de se lembrar que esse serviço é público e foi alocado pelo poder público na delegacia, logo, permanecem obrigatórios os deveres da administração.

Os atos administrativos, como o de apurar as circunstâncias do desaparecimento de uma pessoa, têm os sabidos atributos: i) imperatividade, dada sua coercitividade; ii) presunção de

legalidade e de legitimidade, posto que, até que se prove o contrário, têm alicerce jurídico e está buscando apenas atingir o interesse público; e iii) executoriedade, porque devem ser realizados independentemente da manifestação de outro Poder da República.

Quanto à imperatividade, o desaparecimento de pessoas é um fato grave, que exige uma tomada de posição do Estado¹⁰⁷. Em São Paulo, assim como na maioria dos Estados do Brasil, deliberou-se por dar atendimento a esta importante demanda por meio da delegacia de polícia, local em que o fato é registrado por meio de boletim de ocorrência e deve desencadear uma investigação, que é obrigatória: “obriga todos quantos se encontrem em seu círculo de incidência, baseado no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado”¹⁰⁸.

Quanto à legalidade e legitimidade, na medida em que a determinação dessa investigação visa satisfazer a dignidade de cada pessoa humana (art. 1º, III, cc. arts. 5º, 6º, 25, entre outros, todos da CF/1988), contando com a eficiência dos atos administrativos (art. 111 da CE/SP), os atos são legais e, ainda assim, legítimos, pois sua exigência legal revela “valor”¹⁰⁹, que não um fim em si mesmo, atentando para princípios éticos de razoabilidade e justiça, bases da moralidade cobrada pela Constituição Federal de 1988.

Quanto à executoriedade, evidenciado que, uma vez determinada a realização do ato administrativo na delegacia, cada destrato de familiar, demora no atendimento urgente cabível à espécie ou ausência dos atos determinados pela Portaria do Delegado Geral de Polícia demonstram descaso em relação à investigação.

Desrespeitadas a imperatividade e a executoriedade dos atos administrativos, urge o reconhecimento e o controle judicial quanto à legalidade e à finalidade dos atos omitidos:

O campo de intervenção estatal nas relações sociais foi ampliado, de simples vigilante da ordem pública, o Estado passou a ter o dever de promover os valores elencados no texto constitucional por meio de políticas públicas. Ora, se na atual sociedade o Poder Executivo possui a obrigação de realizar prestações positivas, não surpreende que esse tema não tenha prioridade nas agendas governamentais, pois, em alguns casos, saber das circunstâncias em que pessoas desaparecem significa revelar verdades dolorosas sobre o tratamento que elas receberam, enquanto sobreviventes em relação à comida, à moradia, à assistência social e

¹⁰⁷ “Não surpreende que esse tema não tenha prioridade nas agendas governamentais, pois, em alguns casos, saber das circunstâncias em que pessoas desaparecem significa revelar verdades dolorosas sobre o tratamento que elas receberam, enquanto sobreviventes em relação à comida, à moradia, à assistência social e saúde, ao lazer e à segurança, ou sobre a natureza criminosa dos atos que sofreram”. COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Pessoas desaparecidas**: manual para parlamentares, n. 17, 2009, p. 03.

¹⁰⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 120.

¹⁰⁹ REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 189.

saúde, ao lazer e à segurança, ou sobre a natureza criminosa dos atos que sofreram¹¹⁰.

Posto isso, é possível concluir que o desaparecimento de pessoas é, sem dúvida, um problema do poder público, em mais de uma área, cuja ineficiência tem gerado um grande problema social. Não se vê como catalogar como problema da família, porque, em verdade, a pessoa é vítima no momento do desaparecimento, evitados prejulgamentos e elucubrações. A não se diga que todo e qualquer fato grave, que acomete a qualquer um de nós, inclusive um crime, também seja de responsabilidade das vítimas.

Contudo, também junto ao Poder Judiciário existe muita incompreensão quanto ao que seja desaparecimento, seu amparo legal e as medidas judiciais possíveis e necessárias. Não havendo crime, a utilização das medidas cautelares de urgência, para uma quebra de sigilo telefônico ou bancário, por exemplo, é feita de forma análoga ao Código de Processo Penal, apelando-se para o poder geral de cautela do juiz. Mais uma vez, nos estudos do Comitê Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, tem-se entendido que, o quanto antes, o desaparecimento deve ter *status* jurídico penal e assistencial, com leis próprias.

3.2 Subjetividades e exclusão social, na delegacia e fora dela

Dentro da delegacia, talvez porque os funcionários não estão capacitados ou não possuem o instrumental devido, não é raro as vítimas mediatas se sentirem ignoradas ou serem, de fato, destratadas. Nem se diga daqueles que sequer vão à delegacia, por medo ou pelo antecedente policial, em face do qual passarão pelo descrédito ou pelo julgamento antecipado. Ora, todos somos potenciais vítimas e aos funcionários públicos da segurança cabe tão somente seguir o que determina o direito penal democrático:

também é seguir o Princípio da Culpabilidade não fazer qualquer tutela penal do caráter. Vem de Aristóteles a ideia de que o homem se afasta da virtude, vai caindo na vertente de vício que, em determinado momento, já não lhe deixam qualquer liberdade para ser virtuoso. Pode até se sustentar isso no terreno da ética, mas não do Direito Penal [...] se abandonarmos esse princípio, deixaremos de cumprir a

¹¹⁰ SILVA, Cintia Campos de. **Ação Civil Pública como instrumento de controle da omissão administrativa pela visão do STJ**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,acao-civil-publica-como-instrumento-de-controle-da-omissao-administrativa-pela-visao-do-stj,43813.html>. Acesso em: 21 maio 2018.

função de segurança pública, passando a pretender a função daqueles que detém o poder conforme seu arbítrio¹¹¹.

A reflexão é sobretudo relevante no âmbito do desaparecimento de pessoas, cuja grande parcela das vítimas está em locais de maior exclusão social. Na falta da educação, da saúde, do lazer, da segurança, acumulam-se os problemas enfrentados pela população local. Uma política de atendimento séria não reproduz estigmas e, nessas circunstâncias, tem forte compromisso com a compreensão das vicissitudes causadas pela desigualdade.

Nesse contexto, a própria família do desaparecido acaba sendo alvo de culpabilizações, por suposta falta de atenção com o desaparecido ou por conivência com seus eventuais erros. Justamente por isso, Fábio Alves Araújo observou em suas pesquisas uma queixa persistente dos familiares quanto ao tratamento conferido pela polícia: a reputação da pessoa vítima de desaparecimento e de seus familiares, além de seus locais de moradia, mostravam-se suficientes para que a polícia não atribuísse importância a essas ocorrências, levando à ausência de investigação¹¹².

Sintomaticamente, pois, ocorre o desaparecimento no desaparecimento, ou seja, um grupo social que já sofre com a exclusão social, acometido dos maiores males sem as melhores soluções, vê o poder público decidindo quem tem direito a ser buscado e quem não tem, quem importa e quem não importa, fazendo valer uma necropolítica do desaparecimento. A própria sede da delegacia especializada fica muito longe desses locais¹¹³.

A necropolítica não se define apenas pela capacidade de matar do Estado [...] A política é também exercício do poder sobre a vida e a morte. A compreensão da necropolítica nos leva a dois esclarecimentos teóricos importantes. O primeiro é que, mais que permitir a sustentação material da vida, sob determinadas condições ou causar interrupção, a política consiste em atribuir *sentidos* para a vida e para a morte. O que Michel Foucault chamou de *governamentalidade* insere-se justamente nesse contexto em que transformações políticas e sociais são

¹¹¹ SCHMIDT, Andrei Zenkner. **O princípio da legalidade penal no Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 286.

¹¹² ARAÚJO, Fábio Alves. **Do luto à luta: a experiência das mães de Acari**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2007, p. 40.

¹¹³ Conforme determinação da Portaria DGP 21/2014. “Art. 5º. A investigação do desaparecimento de pessoa, no âmbito da circunscrição territorial do Departamento de Polícia Judiciária da Capital (DECAP), incumbirá exclusivamente à 4ª Delegacia de Polícia de Investigações sobre Pessoas Desaparecidas, da Divisão Antissequestro do DHPP. Parágrafo único – No âmbito do Departamento de Polícia Judiciária da Macro São Paulo (DEMACRO), a investigação do desaparecimento caberá exclusivamente aos Setores de Homicídios das respectivas Delegacias Seccionais de Polícia. No âmbito dos Departamentos de Polícia Judiciária de São Paulo Interior (DEINTERS) 1 a 10, tal investigação ficará a cargo exclusivo das Delegacias de Investigações Gerais (DIGs), das respectivas Delegacias Seccionais de Polícia.

relacionadas ao surgimento de distintas técnicas de dominação e, conseqüentemente, de diferentes sentidos para a vida e para a morte [...] Não é preciso que o Estado suma com os corpos; é suficiente que não procure os desaparecidos nem quem os fez desaparecer¹¹⁴ (grifos do original).

É nas periferias de São Paulo, aliás, onde se situam as atuais 33 valas clandestinas no Estado de São Paulo¹¹⁵ que tiveram que ser apresentadas ao poder público, por local e números, pelo PLID/MPSP e pela mídia, em abril de 2022, pois, embora a situação seja gravíssima e recorrente, aquele não tem se organizado para identificá-las, sequer por um termo unívoco em boletins de ocorrência (senão homicídio, morte suspeita ou encontro de cadáver), que dirá apontando ser vala comum ou criando uma estratégia de segurança pública para combatê-las. Hoje (agosto de 2022), apenas 38% das 156 vítimas foram identificadas e todas as demais famílias esperam por uma resposta. Contudo, essa devolutiva é mais uma incógnita, posto que, se é que estão sendo colhidos materiais genéticos, a Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) têm, na frente, 21.000 casos a serem incluídos, 7.314 no Estado de São Paulo. Finalmente, não há um olhar regional para identificar esses corpos a partir de um chamamento de famílias interessadas.

Nem mesmo sob o apelo do discurso policial de que possam ser valas de uso do crime organizado, do autointitulado “tribunal do crime”, não se vê uma movimentação investigativa maior. Não raro, vige o pensamento de que essa vítima “é um bandido” (chamadas vítimas ilegítimas, indignas ou não oficiais)¹¹⁶. Mesmo que fosse verdade, vemos a vítima do homicídio ser negligenciada pelo poder público, julgada pela população, sem contraditório ou ampla defesa, e apenada com a morte nas mãos de criminosos, certo que esse tipo de pena não vige entre nós. O conceito de desaparecimento passa a ser um “critério de inteligibilidade da política governamental, com a presença oculta, mas constante, dos extermínios e das valas comuns como zonas de desaparecimento de vestígios”¹¹⁷. Não atender às vítimas consegue fazer perseverar o desaparecimento.

¹¹⁴ FRANCO, Fábio Luís. **Governar os mortos**: necropolíticas, desaparecimento e subjetividade. São Paulo: Ubu, 2021, p. 11-12.

¹¹⁵ UOL. **Mortes invisíveis**. Por: Amanda Rossi, José Dacau e Saulo Pereira Guimarães. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/edicao/mortes-invisiveis/#page4>. Acesso em: 07 maio 2022.

¹¹⁶ REDAÇÃO MT. **Bandido é torturado antes de ser morto pelo ‘Tribunal do Crime’** (Veja vídeos – cenas fortíssimas). Disponível em: <https://redacaomt.com.br/videos/bandido-e-torturado-antes-de-ser-morto-pelo-tribunal-do-crime-veja-videos-cenas-fortissimas/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹¹⁷ BARBOSA, Jonnefer. **Políticas de desaparecimento e niilismo de Estado**. Disponível em: https://www.academia.edu/43320724/Políticas_de_desaparecimento_e_niilismo_de_Estado. Acesso em: 07 maio 2022, p. 2.

Na verdade, essa beligerância é produto das mazelas do próprio sistema penal brasileiro, que se deixa impregnar por um “espírito de luta, de guerra pacificadora contra a guerra do inimigo coletivo, por essa solidariedade e hostilidade primitivas, e acabam se transformando em instrumento a serviço dessa guerra insólita”¹¹⁸.

Em meio à população não é diferente. Ou a notícia do desaparecimento afasta pelo temor de associação com a pessoa desaparecida, ou pela crença de que algo de errado pode estar acontecendo naquela família. Como observa o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, “o desaparecimento pode servir para reavivar preconceitos e tensões e provocar feridas por desconfianças e mal-entendidos”¹¹⁹.

Assim os familiares “resistem porque são vulneráveis e, muito mais do que expor sua vulnerabilidade para resistir, eles se expõem à sua própria vulnerabilidade enquanto resistem”¹²⁰. Têm sido eles, os familiares, os protagonistas do processo de busca e de respostas do desaparecimento, ao mesmo tempo em que se tornam cada vez mais fragilizados e revitimizados pela dificuldade ou obstrução do acesso à informação quanto aos resultados das diligências ou da própria existência dessas. O próprio arcabouço jurídico internacional decorre de décadas de lutas das vítimas, demandando por memória, verdade e justiça.

Trata-se, portanto, de um contexto marcado por ausências, que (i) tem início antes do desaparecimento, dada a vulnerabilidade por ausência de atenção dos serviços públicos básicos, (ii) assume um perfil, a partir do desaparecimento, quando não há atendimento nos mesmos espaços de vulnerabilidade e (iii) prossegue com a invisibilidade impingida em meio à busca, não fosse pelo esforço dos familiares, que, por sua vez, acabam por ter que lidar com os mesmos estigmas.

O desaparecimento é físico e também social, apaga ambas as esferas de existência de uma pessoa (Baraybar e Blackwell, 2012) e suas consequências afetam não só aquele que desaparece, mas todo seu entorno. Nesse sentido, o desaparecimento e seus efeitos marcam uma comunidade, diante da falta de clareza da maneira como são realizados os procedimentos de investigação, a atuação, a insegurança e a sensação de impunidade. Diante da significativa invisibilidade vivenciada pela grande maioria das famílias e a falta de qualquer repercussão desses casos, são

¹¹⁸ SÁ, Alvino Augusto de. Desafios da execução penal frente aos processos de construção da imagem do inimigo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 20, n. 99, p. 215-238, nov.-dez. 2012, p. 219.

¹¹⁹ COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Pessoas desaparecidas** – acabar com o silêncio. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/pessoas-desaparecidas-acabar-com-o-silencio>. Acesso em: 9 maio 2022.

¹²⁰ AZEVEDO, Desirée de Lemos. **Ausências incorporadas**: etnografia entre familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil. São Paulo: Unifesp, 2018, p. 326.

muitos familiares que passam a padecer de enfermidades ou, em situação extrema, mas não incomum, falecem¹²¹.

Entretanto, porque a maioria do grupo é formado por famílias com vulnerabilidades sociais e nem sempre sua expressão individual de dor é aceita na sociedade, valem-se da força do coletivo, que traz “o sentimento de que são parte de uma rede de relacionamentos de suporte mútuo, sempre disponível e da qual podem depender”¹²². As famílias se organizam para uma luta conjunta, onde

praticam a ação política como uma forma de ajudar outras pessoas, mas também indiretamente a si mesmas na medida em que se valem de rituais de elaboração do sofrimento que amenizam sua dor e lutam por superar os obstáculos que cercam a busca de seus filhos¹²³.

Sabem, ademais, que “acabam sendo mais bem-sucedidos aqueles que conseguem associar as denúncias a causas reconhecidas como sociais, dessingularizando-as e realizando esse mesmo movimento em relação a suas demandas”¹²⁴, como a anual Caminhada do Silêncio¹²⁵, que, além de lembrar as vítimas da ditadura militar, lembra mortos e desaparecidos nas mais diversas situações, como indígenas, negros e população de rua.

Especialmente quanto às pessoas desaparecidas, os resultados têm sido relevantes, a destacar a descoberta das melhores formas de levantar a questão à sociedade e ao poder público, com verdadeira ação política institucional. Quem não ouviu falar ou não viu a mobilização das Mães da Candelária ou das Mães de Acari, no Rio de Janeiro, e, mais recentemente, de todos que aderiram à luta de três mães de crianças desaparecidas em Belford Roxo, na mesma cidade?

¹²¹ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; HATTORI, Marcia Lika. Políticas neoliberais: o desaparecimento de pessoas na burocracia dos cemitérios. **Revista M. Estudos sobre a morte, os mortos e morrer**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 2020, p. 204.

¹²² SARASON, S. The psychological sense of community: prospects for a community psychology. San Francisco: Jossey-Bass, 1974. In: NEPOMUCENO, Bárbara Barbosa; BARBOSA, Marília Studart; XIMENES, Verônica Moraes; CARDOSO, Antônio Alan Vieira. **Bem-estar pessoal e sentimento de comunidade**: um estudo psicossocial da pobreza. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-12472017000100009. Acesso em: 09 maio 2022.

¹²³ LEAL, Eduardo Martinelli. **Todas as portas que encontrei fechadas**: a política do sofrimento na “ausência” e no “desaparecimento” de pessoas no Brasil. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/http://www.29rba.abant.org.br/resource/anais/1/1401944102_ARQUIVO_ArtigoRBAEduardoMartinelliLeal.pdf. Acesso em: 9 maio 2022, p. 02.

¹²⁴ FRANÇA, Paula Marcela Ferreira. **Experiências sociais de familiares de pessoas desaparecidas**: competências para a dessingularização das demandas por justiça e modulações sociais das denúncias. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/20580/18109>. Acesso em: 9 maio 2022.

¹²⁵ GGN. **Caminhada do Silêncio lembra vítimas da ditadura militar e do Estado brasileiro**. Por: Tatiane Correia. 31 mar. 2022. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/politica/caminhada-do-silencio-lembra-vitimas-da-ditadura-militar-e-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 10 maio 2022, p. 214.

Também é muito conhecido o movimento Mães da Sé, em São Paulo, que, a exemplo das Mães da Praça de Maio, tomou o espaço público, há 26 anos, para dar visibilidade aos desaparecimentos no Estado.

Ivanise Espiridião conta que “sem amparo ou orientação, mas com esperança, a dor e o desespero se transformaram em amor e solidariedade, fazendo nascer, no ano de 1996, o Movimento Mães da Sé”¹²⁶. Além do espaço de encontro das vítimas, os atendimentos sociais e psicológicos e a orientação jurídica, destacam-se as parcerias com empresas, a exemplo da Ecovias, em 2004, que colocou fotografias de desaparecidos atrás de seus recibos de pedágio; da HP, em 2015, cujas impressoras puderam passar a ser habilitadas para receber fotografia de pessoa a cada desaparecimento; da Microsoft, em 2019, que criou um aplicativo para identificação facial de pessoas em situação de abandono; e dos Palitos Gina, em 2020, que passaram a trazer fotografias de desaparecidos em suas caixinhas.

Acima de tudo, a associação vem contabilizando encontros de desaparecidos. Desde 1996, são mais de 5000 pessoas localizadas. A exemplo, justamente em função da parceria com a empresa Braspress, em 2014, que passou a colocar as fotografias de desaparecidos em seus caminhões, foi localizado o desaparecido paulista Silvio Cesar Corriani, que estava vivendo em condição de rua, há três anos, no Espírito Santo. Um voluntário que trabalhava na recuperação desses moradores viu a fotografia, reconheceu Silvio e informou a Mães da Sé. Atualmente, a mãe de Silvio continua lutando, dentro da Mães da Sé, pelo encontro de outros desaparecidos, especialmente o filho de uma senhora, recém falecida, que lhe fez esse pedido no leito de morte.

A propósito, é verdade que a divulgação da imagem da pessoa desaparecida, muitas vezes, não lhe é vantajosa no retorno, mas é necessária e constitucional, enquanto está ausente. Certo que “as limitações aos direitos fundamentais não são ilimitadas”, mesmo havendo um núcleo intangível – “o limite dos limites”¹²⁷, a ser resolvido pelo princípio da proporcionalidade¹²⁸, não há como

¹²⁶ MÃES DA SÉ. Disponível em: <http://www.maesdase.org.br/>. Acesso em: 09 maio 2022.

¹²⁷ TRINDADE, João. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/Joao_Trindadade__Teoria_Geral_dos_direitos_fundamentais.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

¹²⁸ Sabemos da complexa construção que verte acerca da distinção entre princípios, regras e máximas otimização/otimizadoras, bem como os impactos dessa diferenciação na resolução de aparentes conflitos normativos em uma teoria dos direitos fundamentais. É exemplo de Robert Alexy, que prefere a proporcionalidade enquanto máxima, não “princípio” (*prinzip*), justamente para evitar confusões em relação ao seu conceito de princípio como espécie de norma contraposta à regra” (ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008. In: SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 10). Toda a relevância há na temática, ainda em desenvolvimento entre nós, cujo “perigo é imenso, na medida em que o próprio conceito de proporcionalidade é constantemente manipulado”. LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17.

negar que, no confronto entre os direitos constitucionais à vida e à integridade física e o direito constitucional à imagem, aqueles preponderam.

De modo a equilibrar o Estado de Direito com o Estado Democrático, a proporcionalidade deve ser vista como um critério de sopesamento à colisão, de caráter principiológico, das normas de direito fundamental, sejam de caráter *prima facie* ou de interesse coletivo. No presente caso, tanto o direito à intimidade, quanto os direitos à vida e à integridade física possuem cláusula de restrição constitucional (art. 5º, X, da CF/1988). Assim, por primeiro, utilizando o critério da necessidade, perguntaria-se: a divulgação poderia ser feita doutro meio? Não, na medida em que só a imagem do desaparecido, fotográfica ou digital, é que permite a identificação pessoal do desaparecido então buscado. Seguindo à adequação, perguntaria-se: a busca pode ser feita de modo eficiente sem a divulgação? Não, a eficiência exige também essa atuação, que, aliás, tem gerado mais uma crítica à elaboração do boletim de ocorrência, que, até hoje, não é acompanhado da fotografia do desaparecido. Finalmente, superadas as etapas de meio-fim, acessa-se a máxima da estrita proporcionalidade, que, mais do que às possibilidades fáticas, diz respeito às possibilidades jurídicas, por meio do sopesamento. Na tentativa de conferir o controle na motivação das decisões judiciais, observa-se o grau de afetação do princípio, a importância dessa afetação ou não e, por fim, a justificativa para a satisfação do princípio colidente afetar outro princípio.

Ainda que o sopesamento em si não estabeleça um parâmetro com o auxílio do qual os casos possam ser decididos de forma definitiva, o modelo de sopesamento como um todo oferece um critério, ao associar a lei de colisão à teoria da argumentação jurídica racional. A lei de colisão diz o que deve ser fundamentado de forma racional¹²⁹.

Há que ser perguntado: a divulgação da imagem do desaparecido afetaria a sobrevivência dos princípios de primeira dimensão? Não, pelo contrário, busca preservá-los, enquanto proteção da dignidade humana, da vida e da liberdade.

Nesse sentir, embora a Lei n. 13.812/2019 determine, em seu art. 13, parágrafo único, que a divulgação deva ser precedida de autorização familiar, a sede dessa dialética é mesmo constitucional, nos termos acima expostos, até porque não faltam exemplos de situações em que o encontro não é do desejo de um familiar, como nos casos de feminicídio ou em situações menos

ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 440. Porém, não será abordada com profundidade, tampouco as objeções feitas a cada teoria, em meio às sistemáticas construídas em sede de teoria geral dos direitos fundamentais.

¹²⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 173-174.

comuns: real o caso em que o pai havia matado a filha e incinerado parte de seu corpo, quando insistia em ameaçar a ex-esposa e demais filhos a não darem continuidade às buscas.

Ainda no âmbito da luta familiar, no caso do desaparecimento forçado, já tangenciado acima, dado o alto risco de mal maior, a família costuma buscar outros meios de luta, que só podem ser junto ao poder público, mas que falham profundamente nos mecanismos de sigilo. A começar pelo próprio registro do boletim de ocorrência, que deixará claro o autor da notícia, então exposto. Se a autoridade policial iniciar investigação por notícia anônima, deverá seguir por elementos circunstanciais, se houver, porque mais uma vez em risco a família. Finalmente, em juízo, todas as regras para apagar os nomes das vítimas deverão contar com a compreensão de que toda a família é vítima mediata, mas, mesmo assim, não poderão evitar que os profissionais ali atuantes possam acessar seus dados.

Enfim, discussões e reflexões sobre desaparecimentos que não problematizam a fragilidade dos vínculos políticos e a vulnerabilidade social dos contextos urbanos brasileiros parecem incapazes de equacionar a ausência de investigações e punições nas agências de justiça, a falta da segurança pessoal ou a ausência de políticas públicas que configuram tramas de experiências em algum momento identificadas como desaparecimentos¹³⁰.

A comunidade internacional tem reiterado que “reconhecimento é a chave para a luta das vítimas por reparação”¹³¹, vencendo os julgamentos morais da população, então reforçados pelo poder público, e aprendendo a conviver com sua realidade, para obter forças para atuar. Acima de tudo, reconhecimento vem a partir da verdade, que pode gerar a reparação.

3.3 A gestão dos corpos e a confirmação de suas identificações

3.3.1 A necropsia: contornos sociais e serviços públicos

As implicações do uso do cadáver como objeto de autópsia é tema pouco debatido na literatura anatômica e necroscópica brasileira, reflexo, em parte, da inicial carência exploratória do

¹³⁰ FRANÇA, Paula Marcela Ferreira. **Experiências sociais de familiares de pessoas desaparecidas**: competências para a dessingularização das demandas por justiça e modulações sociais das denúncias. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/20580/18109>. Acesso em: 9 maio 2022, p. 226.

¹³¹ DE GREIFF, P. Theorizing transitional justice. *American Society for Political and Legal Philosophy*, 51, p. 31-77, 2012. In: RAUSCHENBACH, Mina; FAVRE, Pamela Favre; JIMENEZ, Alejandro; OTT, Lisa; CORALLI, Ana Srovin; WEBSTER, Bronwen. Who are they to say? **Torture**, v. 31, n. 2, 2021. Disponível em: <https://irct.org/media-and-resources/publications>. Acesso em: 02 mar. 2022, p. 52.

país, que permeia a disciplina desde suas primeiras aparições. O exercício das ciências naturais “colonizadas” no Brasil, que ainda é país de história recente, ocorreu de forma gradual e precária, na medida em que poucos especialistas migraram para este território, somado, ainda, às dificuldades no acesso do saber científico acerca do corpo humano e ao perene ritualismo-cultural acerca da morte e do corpo do morto.

Em contrapartida, um país antigo como a Inglaterra, apesar de demonstrar maior avanço nessa ciência, já indicava como fazê-lo às custas de cadáveres de pessoas condenadas à morte. À medida que abrandou a pena capital, sentiu a diminuição da oferta desses corpos para o uso científico, dando oportunidade para a história à moda de Hare e Burke, conhecidos ladrões de corpos do século XIX, que, em 1828, foram condenados por matarem pessoas para posterior venda de seus cadáveres aos anatomistas. Pouco tempo depois, em 1831, três pessoas foram condenadas, em Londres, por matarem mendigos e venderem seus corpos para as faculdades de Medicina. Tamanha a repercussão social do tema levou ao sucesso da obra de Mary Shelley, que escreveu a estória de Frankenstein, retratando a criação, por um médico, de um monstro com aparência humana e concebido a partir da junção de partes de cadáveres humanos, adquiridas mediante a subtração de peças nos cemitérios. Ao final, a criatura volta-se contra o criador, não sem uma análise moral do conto, no qual este se pergunta por que foi se dedicar, tão jovem, a uma ideia tão hedionda, que buscava mais glória ao próprio luxo da vida bem paga e tranquila.

Com medo de Frankenstein, ocorreu uma insurgência popular, que levou a Inglaterra a regulamentar, em 1832, a fruição de material anatômico, mas no seguinte (e ainda insuficiente) sentido:

os pobres que houvessem morrido nas casas de trabalho e nos hospitais seriam anatomizados para angariar os fundos necessários a fim de lhes realizar um funeral cristão. Os mais abastados, por sua vez, tratariam de cercar seus cemitérios, proteger seus mortos com pesadas¹³².

Assim, esse tema tabu também teve histórica ingerência para além do desenvolvimento científico, especialmente por forças políticas, a alijar parcela da população e desrespeitar seus cadáveres. Como não poderia deixar de ser, mas nem sempre é dito, esse também “é um problema

¹³² GALINDO, Dolores Cristina Gomes. **Ilustrar, modificar, manipular**: arte como questão de segurança da vida. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2006, p. 49. Disponível em: [https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/17176/1/PSO% 20-%20Dolores%20Galindo .pdf>](https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/17176/1/PSO%20-%20Dolores%20Galindo.pdf>). Acesso em: 03 dez. 2021.

da política, especificamente da violência e da governança”¹³³, conforme ensina Graham Denyer Willis.

No Brasil colonizado não foi diferente. Os primeiros corpos objeto de estudo não seguiam critério em prol do desenvolvimento social, da beneficência na assistência à saúde, em caráter universal e igualitário ou justo. Pelo contrário, com a chegada da corte portuguesa, a preocupação pública era a de aprimorar a terapêutica para pessoas que àquela interessavam, no que vale destacar os seguintes registros históricos:

Luís Gomes Ferreira, um dos lusitanos que se transferiu para o Brasil para atuar como cirurgião da capitania das Minas, realizou dissecação em um escravo com o intuito de descobrir a causa da morte do cativo¹³⁴. O médico Gonçalves Gomide, aliás, médico e senador do Império, autopsiou uma “santa rapariga da comarca de Sabará na capela de Nossa Senhora da Piedade dada Serra”¹³⁵.

Como consequência, o mesmo Estado que permitia o estudo dos cadáveres de “raparigas” e escravos, determinava, na lei, que “corpos dos enforcados lhes seriam entregues, parentes ou amigos, se os pedissem aos Juízes, que presidiam a execução; mas não poderiam enterrá-los com pompa, sob pena de prisão por um mez á um anno” (art. 42 do Código Criminal do Império de 1830).

Com o Código de Processo Penal de 1832, passam a ser mais discutidos no país os exames de corpo de delito, quando instituída, oficialmente, a perícia médica criminal.

Quando República, o Brasil obteve a estruturação das escolas médicas brasileiras com estudos anatômicos de cadáveres, na medida em que o próprio direito à saúde transcendia as práticas terapêuticas individuais, consolidando-se sob os aspectos cirúrgicos, sanitários, científicos e preventivos (a exemplo da Revolta da Vacina, em 1904). A anatomia prática foi vista como disciplina autônoma, mas integralizada à graduação médica brasileira, pela necessidade profissional de se observar as necessidades do ser humano, sob os mais variados ângulos do corpo humano e as mais diversas formas de manifestações patológicas.

¹³³ WILLIS, Graham Denyer. **Apresentação no 12º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Mesa 29: Os Desafios dos Programas de Localização e Identificação de Desaparecidos, Brasília, 22 ago. 2018.

¹³⁴ ABREU, Jean Luiz Neves. Os estudos anatômicos e cirúrgicos na medicina portuguesa do século XVIII. **Revista da Sociedade Brasileira de História da Ciência**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, 2007, p. 152.

¹³⁵ ANCILLOTTI, Roger; PRESTES JR., Luiz Carlos. **Manual de técnicas em necropsia médico legal**. Rio de Janeiro: Rubio, 2009, p. 1.

Em São Paulo, o funcionamento da Faculdade de Medicina foi marcado por dificuldades de infraestrutura e de aceitação doutrinária na alteração epistemológica da Anatomia, a qual, sob o vanguardismo do italiano Alfonso Bovero, na missão de organizar o Departamento de Anatomia da Universidade de São Paulo e lecionar sobre sua especialidade, em 1914, rejeitou “o modo de ensino de anatomia até então praticado no país, no qual o estudante tinha pouco acesso aos cadáveres e ralo incentivo para pesquisa)”¹³⁶.

No auge dessa expansão – de acesso a mais corpos – é possível detectar, sem data fixa, a estagnação da anatomia prática, segundo Michel Foucault, não em virtude da moralidade social imposta religiosamente ao corpo, mas pelo antagonismo entre o discurso clínico (olhar sob a vida) e o anatômico (olhar sob a morte) da medicina:

a partir do dia em que se admitiu que as lesões explicavam os sintomas e que a anatomia patológica fundava a clínica, foi preciso convocar uma história transfigurada, em que a abertura dos cadáveres, ao menos a título de exigência científica, precedia a observação, finalmente, positiva, dos doentes; a necessidade de conhecer o morto já devia existir quando aparecia a preocupação de compreender o vivo¹³⁷.

Um primeiro movimento oficial no sentido humanitário veio com a Lei de Registro Civil de 1888, que tratava dos assentos de óbito, reconheceu a necessidade de constatação médica sob o corpo do morto, além de facilitar o encontro do cadáver desconhecido por seus familiares (arts. 74 e 78¹³⁸), mas sem detalhamentos. É esse o tema sobre o qual se volta o olhar, porque em sede de pessoas mortas e necropsiadas, cujas famílias procuram como desaparecidas e que não podem ficar mercê de critérios políticos ou de mecanismos burocráticos da governança, que, mesmo exaustivamente informados, não os enxergam.

No século XX, em 1906, o Serviço Médico Policial da Capital teve o nome alterado para Gabinete Médico Legal. Em 1933, o Decreto Estadual n. 6.244/1933 estabeleceu normativa mais

¹³⁶ BERTOLLI FILHO, Claudio; BISCALQUINI, Ana Carolina Talamoni. A anatomia e o ensino de anatomia no Brasil: a escola boveriana. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, 2014, p. 1.311.

¹³⁷ FOUCAULT, Michel. **O nascimento da clínica**. Roberto Machado (org. e trad.). Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 143.

¹³⁸ BRASIL. Lei de Registro Civil de 1888. Art. 74. “nenhum enterramento se fará sem certidão do Escrivão de Paz do districto, em que se tiver dado o fallecimento. Essa certidão será expedida sem despacho (art. 38), depois de lavrado o respectivo assento do obito em vista de attestado de medico ou cirurgião, si o houver no logar do fallecimento, e, si o não houver, de duas pessoas qualificadas, que tenham presenciado ou verificado o óbito”. Art.78, “sendo o finado pessoa desconhecida, o assento deverá tambem conter declaração da estatura, côr, signaes apparentes, idade presumida, vestuario, e qualquer outra indicação que possa auxiliar de futuro o seu reconhecimento; e, no caso de ter sido encontrado morto, se mencionará esta circumstancia e o logar em que foi encontrado”.

detalhada para o Serviço Médico Legal, “reorganizando” (como define) o Decreto n. 6.118/1933, de três meses antes. Só em 1959, o serviço foi nomeado Instituto Médico Legal, que vige até hoje, e sempre subordinado à Secretaria de Segurança Pública.

O Decreto Estadual n. 4.967/1931 criou o Serviço de Verificação de Óbito, responsável pelas necropsias de pessoas falecidas, *a priori*, de mortes naturais, cujo “regimento seria elaborado pelo professor da cadeira de anatomia e histologia pathologica de acordo com o Diretor da Faculdade de Medicina e submetido à aprovação do Secretário de Estado, por intermédio do Diretor Geral do Departamento da Saúde Pública”. A autorização desse serviço público na capital foi dada pela Lei Estadual n. 10.095/1968 (reorganizada pela Lei n. 5.452/1986), ao Departamento de patologia da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, o que não desnatura seu caráter público, que vige até hoje.

Não é possível deixar de lembrar que, uma vez subordinado à Secretaria de Segurança Pública, foi no IML que muitos dos opositores do governo da época acabaram inumados como “não identificados” ou “não reclamados”, após omissão ou alteração, pelos médicos legistas, de informações pessoais como nome, filiação, estado civil, sexo, idade, peso, estatura e causa da morte. O destino dado ao corpo, em muitos casos, também foi alterado, dificultando que as famílias os descobrissem. As fichas e laudos eram marcados com a letra “T”, inscrição que auxiliava os agentes do governo militar a identificar quem e quantos eram os "terroristas" mortos. “Jair Romeu, auxiliar de necropsia alçado à condição de chefe do necrotério admitiu, em depoimento à CPI ter sido o autor desses registros, por ordens do Delegado Alcides Cintra Bueno Filho, do DOPS”¹³⁹.

Ainda que, mais recentemente, o Código Civil de 1916 (que vigorou até 2003) contemplasse direitos da personalidade (dos vivos) e direitos à transmissibilidade, via sucessão (art. 1.572 e seguintes) ou doação (art.1.165 e seguintes), nenhuma lei tratava da disposição do corpo dos mortos com o destaque merecido. Embora com paulatinas evoluções, fatos reais, como os que será tratados a seguir, têm gerado alerta, inclusive de organismos internacionais, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que procuram disseminar pelo mundo

princípios básicos a serem seguidos em situação de proteção legal de restos mortais, evitando consequências prejudiciais e má gestão, de forma que todos,

¹³⁹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Direitos Humanos. *Habeas Corpus*: que se apresente o corpo. Brasília: Imprensa Oficial da República, 2010, p. 90.

independentemente do seu *status*, imunidades ou privilégios especiais, possam ter, à luz do direito internacional, aspectos substantivos de proteção¹⁴⁰.

Também o Departamento de Segurança da União Europeia reconhece como insuficiente a regulamentação dos procedimentos relacionados ao trato do cadáver durante a necropsia, fato que colabora com o comércio humano após a morte, motivado por outras finalidades, além da transplantação e do uso terapêutico.

Esse tipo de tráfico tem um amplo escopo: pode ocorrer como compra e venda de órgãos/tecidos de pessoas vivas, mas também como roubo de órgãos/tecidos de pessoas mortas (na autópsia, no necrotério). Está claro que esse tipo de tráfico não se adequa à definição de tráfico de pessoas descrita no Protocolo de Palermo das Nações Unidas. Consequentemente, não se trata de um ato punível como crime na esfera do tráfico de pessoas. Contudo, tráfico significa comprar e vender partes do corpo (órgãos) e como isso é vedado pela proibição universal de lucrar com o corpo humano e suas partes (tratamento e comercialização), que é proibida e punida pelas convenções internacionais, bem como por legislações nacionais de transplantes¹⁴¹.

E todo o cuidado, por princípios médicos e sociais, é pouco: em 2019, um Deputado Federal intentou o Projeto de Lei n. 729/2019 propondo “a cessão compulsória de órgãos, no caso em que o cadáver apresenta indícios de morte por resultado de ação criminosa”. Nem mesmo Cesare Lombroso, que tentou concluir por uma tendência física do homem que comete algum delito, concordava com coisificação do condenado, como se não fosse digno de um Estado de Direito:

Mais brutal, certamente, mas da mesma forma injusto e criminoso, é o outro meio de repressão que foi a antropofagia jurídica, como a chamou Letourneau. Assim, vemos como os adúlteros, os ladrões noturnos e outros desse tipo, eram, entre os batas, condenados a serem comidos pelo povo. A sentença era inapelável, mas podia ser retardada dois ou três dias para ser executada no local em que acoresse o público. Para o adultério, poderia ser retardada até quando os parentes das partes pudessem¹⁴².

¹⁴⁰ COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Proteção legal de dados pessoais e restos mortais**. Genebra: CICV, 2017.

¹⁴¹ PARLAMENTO EUROPEU. **Directorate-General for External Policies**. Policy Department. Trafficking in human organs, trafficking in organs, tissues and cells (OTC) trafficking in OTC may be defined as, 2015. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549055/EXPO_STU\(2015\)549055_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549055/EXPO_STU(2015)549055_EN.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2017, p. 18.

¹⁴² LOMBROSO, Cesare. **O homem delinquente**. Trad. Sebastião José Roque. São Paulo: Ícone, 2007.

3.3.2 Pessoas desaparecidas e o Serviço de Verificação de Óbito (SVO)

Em tema de desaparecimento, é essencial conhecer muito bem a classificação de corpos de pessoas “não reclamadas” ou “não identificadas” (por nome), não raro definidas errônea e igualmente como “indigentes”. Corpos “não reclamados” são aqueles que, identificados por nome ou não, não foram buscados por familiares nos órgãos de necropsia. Não são, pois, sinônimo de “não identificados” (por nome), muito menos de “indigentes”. Indigentes são aquelas pessoas, identificadas, “reclamadas” ou não, que não têm condições de arcar com os custos de sua inumação.

Já os órgãos responsáveis pela necropsia, como visto acima, são o Instituto Médico Legal, que pericia corpos de mortes violentas e de pessoas “não identificadas” por nome ou que tenham falecido em meio público, porque suas mortes são tidas por suspeitas, e o Serviço de Verificação de Óbito, que só pericia corpos de morte natural, com ou sem assistência médica, em meio fechado e necessariamente identificados por nome.

Os Serviços de Verificação de Óbito passaram a existir porque, ao periciar corpos de morte natural, podem obter dados epidemiológicos, que direcionam a política pública de saúde (vide Portaria do Ministério da Saúde n. 1.764/2021, que trata da Rede Nacional de Serviços de Verificação de Óbito e Esclarecimento da *Causa Mortis*). São órgãos responsáveis pela prestação de serviços públicos delegáveis (exclusivos com possibilidade de delegação)¹⁴³ e de caráter essencial (*ratio essendi* do art. 10, IV, da Lei n. 7.783/1983).

Verifica-se, pois, a importância desse serviço e a necessidade de seu efetivo controle pelo poder público:

Apesar da contribuição histórica dos SVO, a literatura científica tem priorizado a análise da qualidade das autópsias ou o perfil dos óbitos atestados pelos serviços. Inexistem avaliações da estrutura e do processo de trabalho desenvolvido nos SVO do país, além da carência de análises sobre a contribuição potencial desses serviços para a melhoria das estatísticas vitais e da vigilância epidemiológica¹⁴⁴.

¹⁴³ Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que o rol expresso de serviços públicos, no bojo da Constituição Federal, não é exaustivo. Assim, podem ser criados outros serviços de natureza pública, desde que respeitados os limites constitucionais para tanto, como é o caso dos Serviços de Óbito da Capital. Valendo-nos, ainda, dos ensinamentos do autor, enquanto prestação de serviço, temos que o SVO é classificado como serviço público de prestação obrigatória não exclusiva, em razão do interesse público de suas atribuições, o qual impossibilita “que sejam prestados exclusivamente por terceiros, seja a título de atividade privada livre, seja a título de concessão, autorização e permissão”. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 697-700.

¹⁴⁴ AZEVEDO, Barbara Araújo Silva de; VANDERLEI, Lygia Carmen de Moraes; MELLO, Roberto José Vieira de; FRIAS, Paulo Germano de. Avaliação de implantação dos serviços de verificação de óbito em Pernambuco, 2012: estudo de casos múltiplos. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**. Brasília, 25(3), p. 595-606, jul.-set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ress/v25n3/2237-9622-ress-25-03-00595.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2019, p. 596.

Na capital de São Paulo, o SVO fica a cargo do Departamento de Patologia da Faculdade Medicina de Universidade de São Paulo, em razão da autorização do Estado, via Lei Estadual n. 10.095/1968 (reorganizada pela Lei n. 5.452/1986), hoje diretamente vinculado à estrutura do Hospital das Clínicas.

Desde logo, é sabido que o SVO não é conhecido do grande público, embora todos tenhamos casos de mortes naturais em família ou do nosso conhecimento, ocorridas em casa ou em outros locais fechados. Costumamos acreditar que todas as necropsias são feitas no IML, o que é uma verdade apenas nas pequenas cidades, em espaços do IML (mas o serviço é de SVO). Ocorre que esse serviço público deveria se fazer conhecer porque ali não ocorre apenas o valioso trabalho de levantamento epidemiológico, mas, também, é local cuja população deve comparecer para reclamar corpos. São muito comuns os casos de corpos “não reclamados”, ainda que identificados, que vão sendo enviados para inumação em vala pública pela falta de reclamação. Ora, quem vai buscar seu parente num órgão que desconhece? E por que esse órgão não se faz conhecer? Os inúmeros parentes de pessoas desaparecidas com os quais tivemos contato (por 9 anos nesse trabalho) desconheciam, por completo, o SVO e, por isso, ali não tinham ido, apesar de intensa peregrinação de busca.

Mesmo assim, alguns poderiam acreditar que o SVO faz algum trabalho de busca já que todos os corpos que necropsia são identificados por nome. Contudo, o PLID/MPSP detectou que o SVO da capital não o faz, sob o argumento de que essa não é sua função, apesar de ter o poder de mandar à inumação em vala pública corpos “não reclamados”. Ainda assim, alega que sempre providencia BO de morte natural, apesar de negligenciar uma simples conexão com a polícia civil, no mínimo com a delegacia especializada, o que pode permitir o fácil cruzamento com um BO de desaparecimento, em pesquisa trivial por nome.

É de se questionar por que o SVO não foi incluído no art. 2º da Lei Estadual n. 10.299/1999, junto do IML, como órgão obrigado a informar a entrada de corpo “não reclamado” à Delegacia Especializada, na medida em que o fato de só necropsiar corpos identificados por nome não afasta, na hipótese de não reclamados, o redesaparecimento.

A delegacia especializada, doutro lado, não tem conseguido cruzar dois BOs com o mesmo nome! Além dos casos já apresentados, seguem outros, envolvendo 16 anos de buscas pelos familiares, pessoa com doença mental, que trazia consigo comprovante de endereço e vários outros

documentos pessoais (o que permitiria um contato pelo próprio SVO), todos catalogados no PLID/MPSP e expostos em ação civil pública:

J.G.B., então com 34 anos de idade, desapareceu, em 19/11/2002, após sair da residência em que trabalhava para ir à igreja. Sua empregadora à época noticiou o fato, no dia 30/12/2002, por meio de boletim de ocorrência de desaparecimento no 26º DP (Sacomã) da Capital (doc. de fls. 132/133). Todavia, àquela ocasião, já constava, nos bancos de dados da Polícia Civil do Estado de São Paulo, BO de verificação de óbito em nome da vítima, lavrado no 83º DP (Parque Bristol) **em 22/12/2002** (doc. de fls. 134). Apesar disso, nem a comunicante do desaparecimento e, por consequência, nem os familiares de J.G.B. foram comunicados de seu falecimento, quando da lavratura do primeiro BO, momento em que uma simples consulta à base de dados policial teria sido suficiente para revelar o óbito. Por conta dessa omissão, J.G.B. foi enterrada como se indigente fosse. **A família apenas tomou conhecimento do falecimento após contato do PLID/MPSP em maio de 2018.**

V.P.R., **pessoa com doença mental** e então com 28 anos, desapareceu no dia 17/09/2003, e novamente, em 02/02/2004, após se evadir da instituição assistencial em que estava internada. Os respectivos boletins de ocorrência foram lavrados por representantes da referida entidade da Delegacia de Polícia de Mairiporã (docs. de fls. 71 e 72). No dia 18/08/2008, V.P.R. faleceu em virtude de septicemia, após internação no Hospital Geral de Taipas, conforme boletim de ocorrência de morte natural lavrado no dia seguinte no 74º DP (Parada Taipas) da Capital (doc. de fls. 73). No histórico desse BO, consta que não foram localizados parentes da vítima, pois a casa de repouso onde ela residia não forneceu tais dados. No entanto, as bases de dados acessíveis pela Polícia Civil do Estado de São Paulo possibilitam a localização de telefones e endereços de eventuais familiares de maneira autônoma. Diante da omissão estatal, V.P.R. foi levada à inumação pública como indigente.

V.B.S., então com 31 anos, desapareceu, em 07/06/2000, e, dois dias depois, sua cunhada providenciou o respectivo boletim de ocorrência de desaparecimento no 47º DP (Capão Redondo) da Capital (doc. de fls. 124). No entanto, no próprio dia 07/06/2000, V.B.S. faleceu de mal súbito, após apreensão policial por ter se recusado a pagar a conta do hotel em que havia se hospedado. Foi levado ao Pronto Socorro público Vergueiro, onde veio a óbito. Por conta disso, foi lavrado boletim de ocorrência de morte a esclarecer no 5º DP (Aclimação) da Capital (doc. de fls. 125/126) **em que constam todos os documentos pessoais, inclusive comprovantes de endereço** da vítima. Apesar de VALDEMIR estar identificado civilmente, sua família não foi comunicada do óbito nem por ocasião do BO de morte e tampouco quando compareceu ao 47º DP para noticiar seu desaparecimento, ocasião em que uma simples consulta à base de dados da Polícia Civil teria sido suficiente para a resolução do caso. Por conta disso, V.B.S. foi levado à inumação pública como indigente.

J.F.S., então com 48 anos, desapareceu em 16/10/1999, após sair de sua residência em busca de auxílio médico por estar se sentindo mal. O fato foi comunicado à Polícia Civil, em 20/10/1999, por meio de boletim de ocorrência de

desaparecimento no 101ºDP (Jardim Imbuías) da Capital (doc. de fls. 129), por um vizinho. Contudo, no próprio dia 16/10/1999, J.F.S. veio a óbito dentro do transporte coletivo. O corpo, cuja identificação era conhecida, foi periciado pelo SVOC, que não procurou saber se havia alguém a sua procura e o enviou para inumação como indigente. Por sua vez, a Polícia Civil tinha acesso a ambos os BOs – de desaparecimento e de Verificação de Óbito (doc. de fls. 130) – e não realizou um simples cruzamento de dados, a fim de possibilitar que familiares reclamassem o corpo de J.F.S..

Volta-se ao inaceitável e antigo problema da ausência de um trabalho interconectado por banco de dados, ao menos dentro da Secretaria de Segurança Pública, de modo a dar causa ao “redesaparecimento” de vidas e corpos, tudo a revelar “um tipo de desaparecimento, que é aparelhado pelas instituições estatais sob uma aura de legalidade, nas quais aparentemente os procedimentos necessários para identificação são realizados”¹⁴⁵.

Isso é dito porque, quando o gestor é verdadeiramente compromissado com o tema, procura os meios então possíveis, até que os mais avançados sejam adotados. A Superintendência do Serviço Funerário Municipal, ao tomar contato com a grave realidade aqui exposta, a pedido do PLID/MPSP, passou a publicar os dados completos de todos os corpos recebidos para inumação, havendo ou não identificação nominal, tanto vindos do IML como do SVO, gerando inúmeros encontros por mera pesquisa digital, o que vige até hoje¹⁴⁶.

Ocorre que o público em geral também não sabe que cabe ao SVO as doações de corpos inteiros, desde que não reclamados, para estudo (Lei Federal n. 8.501/9192): “Art. 2º. O cadáver não reclamado junto às autoridades públicas, no prazo de trinta dias, poderá ser destinado às escolas de medicina, para fins de ensino e de pesquisa de caráter científico”.

Portanto, o fim dos corpos cujas famílias não foram reclamar (porque sequer conhecem o Serviço de Verificação de Óbito) é a inumação pública ou a doação do corpo para estudo. Quanto às mazelas da inumação pública, serão tratadas mais adiante. Já o uso do corpo para estudo é uma função social extremamente nobre e necessária, mas, como o cadáver é propriedade da família, é

¹⁴⁵ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; HATTORI, Marcia Lika. Políticas neoliberais: o desaparecimento de pessoas na burocracia dos cemitérios. **Revista M. Estudos sobre a morte, os mortos e morrer**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 2020, p. 204.

¹⁴⁶ A municipalidade indica a parceria com o PLID/MPSP e a funcionalidade de sua lista para localização de pessoas desaparecidas. SÃO PAULO. Subprefeitura. **Falecidos IML/SVOC**. Lista de pessoas falecidas não reclamadas encaminhadas para sepultamento nos cemitérios públicos desde 2014. Dados enviados pelo Instituto Médico Legal (IML) e Serviço de Verificação de Óbitos (SVOC). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/servico_funerario/falecidos/index.php?p=172214. Acesso em: 18 jul. 2022.

esta, uma vez existente, que deve consentir livremente com o ato, daí a necessidade de ser fidedignamente buscada.

O cadáver, acima de tudo, é coisa fora do comércio e sua exclusiva disposição para fins terapêuticos (Lei n. 9.434/1997) ou científicos (Lei n. 8.501/1992, Resolução do Conselho Nacional da Saúde n. 466/2012 e suas revisões) não pode estar vinculada à obtenção de vantagem de qualquer natureza, por força constitucional (art. 199, § 4º, da CF/1988).

A própria lei que institui a doação estabelece que não poderá ocorrer sem a obrigação de busca de familiares por parte do SVO, no seguinte sentido: “Art. 3º, § 1º. A autoridade competente fará publicar, nos principais jornais da cidade, a título de utilidade pública, pelo menos dez dias, a notícia do falecimento”. Por mais que essa busca seja feita através de publicações, está externada preocupação legal com a busca de familiares que, por interpretação teleológica, interessa também aos atos que terminam em inumação pública. Ademais, o serviço já terá que guardar os dados relativos às características gerais, a saber: a identificação, as fotos do corpo, a ficha datiloscópica, o resultado da necropsia, se efetuada; e outros dados e documentos julgados pertinentes (art. 4º).

Embora essas publicações legais atualmente não representem a melhor forma de busca, porque muito mais trabalhosas e custosas que a simples conexão com a delegacia de desaparecidos, ou outros órgãos públicos, por via tecnológica, demonstram o supremo cuidado que o serviço público deve ter em relação ao destino dos corpos.

Nessas obsoletas condições, era de se esperar, como registrado junto ao PLID/RJ, a descoberta de corpo reclamado como desaparecido sendo utilizado para estudo em uma universidade. O mais trágico dessa história é que a família respectiva passou a ser cobrada no sentido de comprovar, judicialmente, o parentesco, com todos os ônus econômicos e psicológicos dessa providência:

A família foi até a faculdade de medicina, reclamou o corpo para poder enterrá-lo e até hoje não conseguiu. Também não conseguiu a certidão de óbito de Rosana Mendes. Ela desapareceu em 2001, morreu em 2009, mas a família só ficou sabendo no final de 2013, quando foi avisada pelo Ministério Público. Quando soube, a família imaginou que ela já tivesse sido enterrada, mas se surpreendeu ao descobrir que, em 2009, o corpo foi levado para uma faculdade de medicina, no Rio de Janeiro para servir de objeto de estudo dos alunos. “Quando eu estive na faculdade a reitora me falou que seria muito difícil de eu conseguir resgatar o corpo, que eu teria que ir para a Justiça, que eu teria que brigar na Justiça pra

poder resgatar o corpo. Mas o corpo não pertence a eles. O corpo pertence a nós, à família”, afirmou a irmã¹⁴⁷.

Além da doação do corpo inteiro nas condições analisadas, também é possível que a família doe órgãos ou partes de corpo para estudo ou pesquisa, quando o acompanha ao SVO, logo após a necropsia que confirma a morte natural. Nessas condições, de extrema vulnerabilidade e desconhecimento dos atos ali realizados, a abordagem da família para esse fim exige todo um proceder ético por parte do serviço.

A possibilidade da doação, pela pessoa, em vida, ou por sua família, *post mortem* (art. 14 do CC/2002), é ressalvada em hipótese de vício do ato jurídico, a exemplo do abuso à vulnerabilidade, a coação e a fraude:

O consentimento informado constitui, segundo o Comitê Nacional de Bioética da Itália, a legitimação e o fundamento do ato médico. Por esse motivo, deve, além de comportar o conhecimento objetivo do tratamento ou da experimentação, ser isenta de vícios, como erro, coação física ou psíquica, ou simulação, não podendo estar condicionada por interesses ou promessas¹⁴⁸.

Por primeiro, a família é informada do conteúdo e objetivo da necropsia, justamente para que, esclarecida, consinta com sua realização, obtenha a certidão de óbito e siga à inumação. Em meio à essa necropsia, pode ser necessária a retirada de peças anatômicas e/ou a realização de biópsias, justamente para se analisar, por técnicas diversas, a causa da morte. Outrossim, é direito da família proprietária solicitar o material, se desejar apresentá-lo a outros serviços para exames complementares. Em seguida, a família pode ser instada a cumprir a manifestação de vontade da pessoa cujo cadáver doou em vida, com base no seguinte fundamento: "Art. 14, CC/2022. É válida, com objetivo científico, ou altruístico, a disposição gratuita do próprio corpo, no todo ou em parte, para depois da morte. Parágrafo único. O ato de disposição pode ser livremente revogado a qualquer tempo”.

¹⁴⁷ GLOBO NEWS. **Corpo de desaparecida há 13 anos é encontrado em faculdade de medicina.** Rosana Mendes morreu em 2009 e corpo foi doado como objeto de estudo. Família não conseguiu atestado de óbito e muito menos enterrar o corpo. 13 jul. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/07/corpo-de-desaparecida-ha-13-anos-e-encontrado-em-faculdade-de-medicina>. Acesso em: 29 maio 2022.

¹⁴⁸ DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do biodireito.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 809.

Pode, ainda, deliberar, mesmo sem disposição anterior do morto, por doar órgãos ou partes do corpo para estudo ou pesquisa, desde que completamente esclarecida desse ato, justamente para evitar destino diverso da sua vontade:

O processo de consentimento livre e esclarecido tem por objetivo permitir que a pessoa que está sendo convidada a participar de um projeto de pesquisa compreenda os procedimentos, riscos, desconfortos, benefícios e direitos envolvidos, visando permitir uma decisão autônoma. A obtenção de consentimento livre e esclarecido é um dever moral do pesquisador, é a manifestação do respeito às pessoas envolvidas no projeto¹⁴⁹.

Na capital de São Paulo, o SVO legitimava o seu procedimento de retirada de órgãos e partes de corpos por meio do documento denominado *Informe aos Familiares* (**doc. em anexo**) previamente submetido a parecer da Comissão de Bioética do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP (CoBi – HCFMUSP), com data 12/09/1997. Contudo, ao observar o documento, de imediato, o PLID/MPSP verificou que nada constava sobre doação de órgãos, senão sobre autorização para necropsia. Ora, o único meio para conseguir a perícia e a inumação daquele corpo (de morte natural, identificado e sem atestado da causa da morte) é a autorização ao serviço do SVO, momento no qual a família assina, automaticamente, o “informe”.

Ainda que se dissesse que à família caberia ler o documento (não apenas do seu título), mais uma vez o argumento não favorece, pois seu conteúdo induzia o assinante a erro ao afirmar: “como consequência da autopsia, um ou mais órgãos poderão, eventualmente, ficar retidos para possibilitar pesquisa científica naqueles casos em que o estudo trará benefícios para a população em geral e, portanto, também para os parentes e amigos da pessoa autopsiada” [...].

Entretanto, não é verdade que a necropsia tem como “consequência” a retenção de órgãos, senão de órgãos relativos ao esclarecimento da causa da morte. Nesse sentido, a alínea "a" do documento menciona os órgãos que podem permitir posterior aprofundamento do próprio exame realizado. Ainda assim, essa retenção não serve para auxiliar a comunidade, senão, repita-se, conferir dados relativos à causa da morte. Finalmente, em nenhum momento consta que a família está doando órgãos.

¹⁴⁹ GOLDIM, José Roberto; PITHAN, Carolina da Fonte; OLIVEIRA, Juliana Ghisleni de; RAYMUND, Marcia Mocelin. **O processo de consentimento livre e esclarecido em pesquisa**: uma nova abordagem. Disponível em: https://www.academia.edu/66946382/O_processo_de_consentimento_livre_e_esclarecido_em_pesquisa_uma_nova_abordagem. Acesso em: 31 maio 2022.

Posto isso, a Comissão de Bioética foi contatada e revogou o uso desse "informe", passando a apresentar aos familiares, expressamente, um documento específico de autorização para doação de órgãos.

A experiência revela que é essencial o serviço estar “respaldado por uma estrutura acadêmica da qual possa emanar diretrizes técnicas e científicas e diretivas éticas que o norteiem acerca do correto funcionamento”¹⁵⁰, mas, ainda assim, ser fiscalizado pelo órgão público responsável por sua autorização.

A fiscalização pode evitar tudo o quanto aqui apontado, além de detectar casos em que a necropsia desse SVO é tão invasiva que, presentes indícios de morte violenta e enviado o corpo ao IML, não era possível seguir com a perícia, prejudicando-se possível materialidade do crime¹⁵¹.

Eventualmente, durante a realização do exame necroscópico, surgem evidências de causa jurídica da morte a ser esclarecida (morte natural ou morte violenta). Nestas situações, a transferência entre cada um dos serviços é possível e necessária em determinadas circunstâncias. A suspeição ou detecção de sinais de trauma ou violência, assim como de intoxicações ou envenenamentos em uma autópsia hospitalar ou de SVO, implica a transferência imediata do caso para a realização ou finalização da autópsia no DML, uma vez que tais casos competem ao perito médico legista. Da mesma forma, é facultado ao DML encaminhar ao SVO autópsias em que a morte decorrente de causas externas tenha sido descartada, uma vez que os legistas não têm necessariamente formação especializada em patologia para estabelecer diagnósticos macro ou microscópicos de órgãos, com vistas ao esclarecimento do óbito¹⁵².

Ora, a natureza jurídica de prova conferida ao exame necroscópico a cargo dos IMLs repercute na esfera dos direitos fundamentais, dado o cotejo diferido ao exercício dos direitos ao contraditório, à ampla e à plenitude de defesa (art. 5º, LV e XXXVIII, “a”, da CF/1988). Por isso, a essencial preservação da fonte de prova que é o cadáver, cujo estado e conservação deve ser alcançado até a chegada dos peritos criminais (*ratio essendi* do art. 6º, I, do CPP/1941).

¹⁵⁰ ELLINGER, Frederico; BEZERRA, Kelen Christina Alves. **Manual de procedimentos do serviço de verificação de óbitos de Marília**. 2011. Disponível em: <https://www.famema.br/assistencial/superinte/docs/manualSVOversao26outubro11.pdf>. Acesso em: 14 maio 2022.

¹⁵¹ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. O Ministério Público e os serviços de verificação de óbito: a urgente necessidade de fiscalização desse serviço em prol das pessoas desaparecidas ou da materialidade de seus delitos. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. Conselho Nacional do Ministério Público, v. 2, 2021, p. 29-43. Disponível em: <https://cispreional.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2020/10/Revista-CNMP.-MP-e-Controle-Externo-da-Atividade-Policial.pdf>. Acesso em: 03 maio 2022.

¹⁵² GUIMARÃES, Marco Aurelio. Medicina legal. In: VELHO, Jesus Antonio; GEISER, Gustavo Caminoto, ESPINDULA, Alberi. **Ciências forenses: uma introdução às principais áreas da criminalística moderna**. Campinas: Millennium, 2012, p. 33-56.

3.3.3 Cemitérios e suas áreas de inumação pública

Desde seus primórdios, os cemitérios são tidos como locais de grande importância privada e pública, posto que literalmente dormitórios (a palavra cemitério vem do grego *kaimão*, que significa dormir) daqueles que foram personalidade, bens de seus familiares, e dormitório de parte da história de uma sociedade:

A cidade dos mortos antecede a cidade dos vivos. Num sentido, aliás, a cidade dos mortos é a precursora, quase o núcleo, de todas as cidades vivas. A vida urbana cobre o espaço histórico entre o mais remoto campo sepulcral da aurora do homem e o cemitério final, a necrópolis em que uma após outra civilização tem encontrado o seu fim¹⁵³.

Sob a ótica dos fatos ora apresentados, é preciso saber que os cemitérios que recebem corpos “não reclamados” ou “não identificados” abrigam ainda mais: os direitos fundamentais das famílias dos desaparecidos, além da possibilidade do reencontro entre ambos. Esse reencontro é capaz, num primeiro plano, de aliviar a incomensurável dor da incógnita, que é narrada como padecimento maior que a própria certeza da morte, e, depois, de trazer à tona a verdade. É esse encontro físico, com um corpo ou sua ossada, que oferece esclarecimentos essenciais finais, a exemplo das causas e circunstâncias da morte. Em verdade, “há uma lógica e necessária interligação entre as três grandes questões de um exame de antropologia forense: há quanto tempo morreu, de que/como morreu e quem era”¹⁵⁴.

Os corpos de pessoas “não identificadas” ou identificadas, mas “não reclamadas”, são inumados em área pública, junto, aqui sim, das “indigentes”, porque em espaço destinado pelo poder público para tanto. Atualmente, na cidade de São Paulo, essas pessoas são inumadas no cemitério Dom Bosco, no bairro de Perus, ou no Cemitério da Vila Formosa. Curioso é que o Cemitério Dom Bosco acabou se tornando, sob nossa ótica, um verdadeiro cemitério de pessoas

¹⁵³ MUNFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998. In: OLIVEIRA, José Maria Xavier de. **Morfologia da cidade: o cemitério como uma questão simbólica e espacial**. Disponível em: <http://www.efdeportes.com/efd198/o-cemiterio-como-uma-questao-simbolica.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

¹⁵⁴ CUNHA, Eugénia. Devolvendo a identidade: a antropologia forense no Brasil. **Revista Ciência e Cultura**, v. 71, n. 2, São Paulo, abr.-jun. 2019. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000200011. Acesso em: 6 jun. 2022.

desaparecidas: esse cemitério foi construído em 1971 e sua história, ironicamente, nos leva ao encontro dos desaparecidos da ditadura com os desaparecidos da democracia.

Foi veiculado publicamente que ali, apesar de cemitério oficial, após o fim da ditadura militar, foi descortinada, em 1990, uma vala inofensiva e comum com 1.049 ossadas sem qualquer identificação, depois descobertas como, em parte, de corpos de desaparecidos políticos¹⁵⁵. Em 1969, o então prefeito, Paulo Maluf, e o diretor do Instituto Médico Legal, Harry Shibata, tentaram adquirir dois fornos crematórios para o mesmo cemitério, pedido que não foi aceito pela empresa britânica Dowson & Madson – D&M, encarregada da obra, que desconfiou da ausência de previsão de capela ou qualquer lugar para velar publicamente os corpos a serem cremados a qualquer dia e horário justamente num período de repressão violenta promovido pelo Estado brasileiro. Ademais, Harry Shibata foi descoberto responsável por cerca de 20 exames necroscópicos de pessoas torturadas na ditadura, o que atestava não ter ocorrido, e, após, sabidamente enterradas com nomes falsos, conforme documentado pela Comissão Nacional da Verdade e do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”.

O cemitério de Vila Formosa também recebia corpos de pessoas ditas “não identificadas” da ditadura e, por sua vez,

passou por uma grande destruição das quadras de sepultamentos, ‘desaparecendo’ com centenas de sepulturas de cidadãos pobres da cidade e de desaparecidos políticos, ao mesmo tempo em que aquela enorme vala clandestina era criada para misturar as ossadas de milhares de mortos, dentre eles os desaparecidos políticos¹⁵⁶.

Quanto aos desaparecidos da democracia, uma vez ali inumados corpos de pessoas “não identificadas” ou identificadas, mas “não reclamadas”, boa parte delas serão aquelas procuradas por seus parentes como desaparecidas.

Em visita ao local, é perceptível que não é apenas a modicidade que acompanha essas inumações. A falta de organização, a ponto de dificultar a localização exata de cada cova é patente:

¹⁵⁵ Bernardo Kucinski, em sua obra *K.*, lembra que nem mesmo no Holocausto, que “é único, o mal absoluto”, os nazistas deixaram de registrar seus mortos, ainda que reduzidos a cinzas. Obviamente, os fins eram diversos, houve trabalho escravo antes da morte e crença de que o mal nunca seria descoberto. É uma forma, contudo, de sentir a gravidade de que fazer desaparecer até mesmo com os restos mortais de alguém. KUCINSKI, Bernardo. **K. relato de uma busca**. São Paulo: Cosac Naify, 2014, p. 23.

¹⁵⁶ SEIXAS, Ivan. Uma ditadura contra o povo e o país. *In*: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Vala clandestina de Perus: desaparecidos políticos**, um capítulo não encerrado da história brasileira. São Paulo: Ministério da Justiça, 2012, p. 49.

suas marcações numéricas são facilmente removíveis e apenas com auxílio dos devotados sepultureiros é possível ter algum norte marcado por passos.

Figura 1 – Cemitério Dom Bosco/Perus – área de inumação de indigentes (2015)



Fonte: Fotografia retirada por esta subscritora, em diligência ao Cemitério Dom Bosco, área de inumação de indigentes, 2015.

Evidentemente, a preocupação repousa na eventual necessidade de exumação, para confirmar identificação e obter informações, de modo a permitir definitivo encontro familiar. Houve período em que a situação foi pior, na medida em que as inumações eram coletivas, inviabilizando maiores trabalhos antropológicos, como vimos em casos de inumações no Cemitério São Luiz.

Vencida essa fase, todo e qualquer corpo sepultado só poderá ser exumado em, no mínimo, três anos, para adultos, e dois anos, para crianças de até seis anos, salvo ordem judicial ou da autoridade sanitária, conforme art. 33 do Decreto Municipal n. 59.196/2020. Em área pública, os três anos são muito bem observados, dada “a necessidade de uso do espaço para novos sepultamentos”. Dois fatores urbanísticos muito evidentes estão em pauta: o meio ambiente saudável e o parcelamento do solo.

A exumação dos restos mortais das pessoas que foram inumadas sem a presença de qualquer familiar conhecido será realizada com o acompanhamento de responsável público e envio dos ossos ao ossuário geral.

Ocorre que, também nos ossuários públicos, tem-se verificado o descaso com os corpos “não reclamados” ou “não identificados”, o que leva a crer que essas situações não se dão por uma mera sucessão de erros. O ossuário do Cemitério Dom Bosco foi inúmeras vezes questionado por manter ossadas sem identificação ou sendo diuturnamente destruídas por mau acondicionamento.

Figura 2 – Fotografias do ossuário geral do Cemitério Dom Bosco/Perus – detalhe da forma de acondicionamento das ossadas, de difícil acesso e até sem identificação (2015)



Fonte: Fotografia retirada por esta subscritora, em diligência ao no ossuário geral do Cemitério Dom Bosco, 2015.

Até hoje, essa situação se encontra inalterada em meio a tentativas da municipalidade de concessão dos cemitérios do município de São Paulo. Mesmo após questionada quanto a esses fatos, a Prefeitura de São Paulo, aparentemente apenas centrada no valor do espaço público, logrou aprovar Decreto Municipal permitindo, após dois anos de ossuário geral, que as ossadas de corpos “não identificados” (por nome) ou “não reclamados” sejam incineradas, dando fim, eternamente, à busca por desaparecidos.

Ocorre que, além do número de ossadas de não identificados por nome e não reclamados não justificar a alegada preocupação com o espaço público, porque minoria, reservar “material genético em quantidade suficiente e em condições adequadas” (art. 33, § 4º, do Decreto n. 59.196/2020) não garante a perfeita identificação da ossada. Conforme exposto em ofício¹⁵⁷

¹⁵⁷ Ofício n. 28/2019-PLID/MPSP.

direcionado ao Secretário Municipal de Justiça à época, a identificação *post mortem* não se reduz à compartimentalização não dialógica entre a genética e a antropologia, “dualismo em decrescência desde o final da década de 50”¹⁵⁸, como ensina o médico geneticista Sérgio Pena.

Se mais não fosse, a custódia de ossadas não se presta exclusivamente à confirmação da identificação, mas a contemplar inúmeros outros direitos envolvidos, como o conhecimento de toda a *verdade*, onde está incluída a causa da morte (a permitir o exercício da *justiça*), e o direito ao *luto digno*. Ora, se o corpo foi localizado, inumado, exumado, não é o poder público que tem o direito de destruir a ossada, em meio à busca familiar. Pelo contrário, deve preservá-la, para o exercício de todos aqueles direitos, além de *memoriar* a história, através de todas as pessoas que falecem sem identificação ou sozinhas na cidade. A população não pode ficar com a “memória” de um número ‘x’ de ossadas incineradas:

a experiência passada tem uma forte implicação na construção da memória coletiva, já que as nossas experiências do presente dependem, em grande medida, do conhecimento que temos do passado e que as nossas imagens do passado servem para legitimar a ordem social vigente. As experiências do presente estão ligadas aos objetos do passado, de modo que viveremos nosso presente de forma diferente de acordo com os diferentes passados com que podemos relacioná-lo. Assim, a memória coletiva só retém do passado aquilo que está vivo ou é capaz de viver na consciência do grupo que a mantém, ou seja, a memória de uma sociedade tem o limite da duração dos grupos¹⁵⁹.

Nesse sentido, as ossadas, finalmente, perpetuam-se como espólio osteológico humano, constituindo-se como efetivo bem material cultural de uma sociedade, a ser também zelada pela respectiva Secretaria Municipal (art. 192 da Lei Orgânica do Município de São Paulo).

Memória coletiva é algo tão sério que tem fabricado, especialmente em tema de desaparecimento de pessoas, com toda a nossa história política, consensos de falsa memória “em prol da harmonia nacional”¹⁶⁰, que nada mais é do que uma política de esquecimento. Em tempos democráticos, não é possível deixar de observar as formas políticas de fazer esquecer quem, quando, onde e porque mais desaparece. Esses dados nos são muito caros e não podem ser

¹⁵⁸ PENA, Sérgio D. J. Razões para banir o conceito de raça da medicina brasileira. **Revista História, Ciências e Saúde** – Manguinhos, v. 12, 2005, p. 327. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=386137981006>. Acesso em: 2 abr. 2021.

¹⁵⁹ ANSARA, Soraia. Políticas de memória vs. políticas do esquecimento: possibilidades de desconstrução da matriz colonial. **Revista Psicologia Política**, versão *on-line*, v. 12, n. 24, São Paulo, ago. 2012. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2012000200008. Acesso em: 02 maio 2021.

¹⁶⁰ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Direitos Humanos. **Habeas Corpus**: que se apresente o corpo. Brasília: Imprensa Oficial da República, 2010, p. 05.

destruídos. Lembremos (para nunca esquecer) que permanecem em luta os familiares de desaparecidos, resistindo a novos desaparecimentos nas mãos do Estado, porque forçados, ou por “redesaparecimento”.

Há tanta falta de informação e de memória sobre desaparecimento de pessoas que a incineração de ossadas em espaço público é permitida, desde que a pedido, pelo próprio Tribunal de Justiça de São Paulo, por meio de sua Corregedoria Geral, através dos Provimentos n. 24/1993 e 22/2006, a ser entabulado perante a Vara de Registros Públicos competente. O grande problema é que essa autorização não faz nenhuma diferença entre as ossadas cujas famílias apenas utilizam o espaço público sem qualquer tomada de posição por anos (os indigentes) e aquelas de pessoas nunca reclamadas, identificadas ou não, ou nunca identificadas.

Foi nesse contexto, aliás, que, em fevereiro de 2018, a municipalidade requereu a incineração de 1.600 ossadas do Cemitério da Quarta Parada, no bairro do Brás, em São Paulo, alocadas no ossuário geral, de 1940 a 2000, alegando ser “necessária para a proteção do ambiente, para além de garantir mais espaço para novos funerais”¹⁶¹. Sem buscar saber quantas dessas ossadas eram identificadas e acompanhadas, o Poder Judiciário foi logo autorizando, até que alertado pelo PLID/MPSP, Mães da Sé e pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), Instituto Latino-Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (ILADH) e Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo (SINDSEP)¹⁶².

O que se descobriu, depois, era até pior: a municipalidade sequer tinha os dados das ossadas que ali alocara, fosse por indigentes, identificados e não reclamados e não identificados. Tinha afirmado, em petição inicial, que eram todas de pessoas identificadas e reclamadas, mas, instada a apresentar o dado de ossada por ossada, confessou não possuir as informações. Daí a seguinte sustentação dos impugnantes:

O pedido de cremação feito pela Prefeitura Municipal de São Paulo viola o princípio geral de que não se deve receber benefícios da própria torpeza. Ao buscar fundamentar um ato ilícito administrativo, isto é a violação no dever de zelar e cuidar das ossadas não identificadas, para realizar outro ato ilícito, a cremação delas, com a conseqüente impossibilidade de recuperar sua memória, seus laços familiares, bem como destruir a materialidade de crimes que

¹⁶¹ G1 SP. **Prefeitura de SP consegue na Justiça direito de cremar 1.600 ossadas do Cemitério da Quarta Parada.** 29 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-consegue-na-justica-direito-de-cremar-1600-ossadas-do-cemiterio-da-quarta-parada.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2020.

¹⁶² Pedido de Providências n. 0016205-71.2018.8.26.0100, 2ª Vara de Registros Públicos da Capital.

eventualmente tenham sido cometidos, a Administração Municipal viola os direitos fundamentais das famílias destes mortos, pela culminação de anos de violação dos deveres administrativos do Serviço Funerário Municipal, o que é de uma injustiça flagrante que fere o próprio núcleo do princípio da moralidade administrativa no tocante à relação com os particulares;

13 – A cremação pretendida, considerando ainda que parte dos cadáveres estava identificada, mas a incúria da Administração Municipal perdeu a identificação, corresponde a uma medida de “redesaparecimento”. Trata-se do desaparecimento por violação dos deveres da Prefeitura Municipal de São Paulo em cuidar dos restos mortais sob sua responsabilidade, cuja identificação o Serviço Funerário, conforme por ele mesmo confessado diversas vezes ao longo do processo, fez perder. Uma vez tido seu corpo desaparecido, a ação ou omissão da Administração Pública paulistana que se desdobra em descumprimento dos deveres essenciais à identificação e efetiva entrega dos restos mortais aos seus titulares, além do dever de zelo, resulta em redesaparecimento desta pessoa, ampliando o inconformismo de suas famílias e reforça a perda da memória e história em torno deste sujeito;

14 – A prosperar o intento da Administração Pública paulistana, não apenas 1.600 ossadas identificadas deixarão de sê-las, como não será adotada nenhuma providência para localizar parentes que, manifestando interesse, teriam o direito de decidir sobre os restos mortais dos seus entes. Mais grave: uma vez incineradas as ossadas, não haverá qualquer possibilidade de se reclamar qualquer corpo, tornando a dúvida quanto à morte, suas causas e paradeiro dos mortos, eterna e maior, uma vez que sobre a incerteza da morte pairará a dor da impossibilidade de, sobre o corpo reduzido a ossos, identificar entes queridos e por eles proceder o luto e realizar os rituais fúnebres devidos

[...]

27 – Para além do grave dano aos Direitos à Memória, à Verdade e à Justiça, acima expostos, há que se atentar aos desaparecidos da democracia! Sem que se tenha efetivado a Justiça de Transição, a impunidade quanto às execuções sumárias e desaparecimentos forçados durante os regimes de exceção atravessou a transição democrática, trazendo para os dias de hoje o legado da perpetração da prática de desaparecer pessoas. Desde 1985 até os dias de hoje, centenas de pessoas somem de suas famílias e lares, sem que as responsáveis autoridades apresentem quaisquer informações úteis acerca dos seus paradeiros. Em se considerando o lapso temporal adotado pela Prefeitura de São Paulo para determinar quais ossadas serão incineradas (1941/2000), tem-se, pelo menos, 15 anos de desaparecimento de pessoas e suas buscas por suas famílias, que não terão a oportunidade de esclarecer os fatos, decidir sobre a destinação dos restos mortais e realizar os rituais fúnebres: atos indispensáveis à vivência plena do luto e restabelecimento da saúde mental e emocional dos enlutados;

28 – A iniciativa de cremação dos corpos vai contra a orientação da própria Prefeitura e sua Coordenação de Direito à Memória e à Verdade (CDMV) no tocante à busca e identificação de desaparecidos, que não se restringe aos da época da ditadura, uma vez que desaparecimentos continuam a acontecer e, em muitos casos, como neste, gerados pela incúria e violações dos deveres administrativos pela Prefeitura, quando ela perde a identificação dos corpos, gerando a figura do redesaparecimento.

O que se percebeu é que havia uma preocupação com a verdadeira limpeza dos cemitérios locais, para sucesso de sua concessão, travestida de preocupação com o espaço público e sem nenhum olhar para todos os direitos familiares e transindividuais ali presentes.

Por tudo isso, a Comissão da Memória e Verdade da Prefeitura, em Recomendação n. 12, orientou a “criação de política de gestão dos ossuários dos cemitérios municipais para impedir que a cremação seja usada para resolver o problema da superlotação”, o que não está sendo cumprido:

Uma vez que o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID) apurou que frequentemente cidadãos com identidade conhecida são encaminhados para o sepultamento em cemitérios municipais como indigentes, a cremação dos restos mortais impede em caráter definitivo a possibilidade de localização posterior pelas famílias. A prática desrespeita os direitos fundamentais das famílias sobre o corpo de seus parentes, assegurados pelo Código Civil. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que se busca a retificação da lei de cremação, como visto na recomendação anterior, é recomendável a institucionalização de uma política de gestão dos ossuários que, em consonância com a lógica ora adotada, impeça a cremação de despojos de desconhecidos ou não reclamados¹⁶³.

Impossível deixar de registrar o quanto pode ter sido redesaparecido ao tempo da pandemia da Covid-19, com ápice nos anos de 2020 e 2021, usado como período emergencial e de alta demanda que era, mas para justificar desídiás antigas.

Concretamente, a Portaria Conjunta n. 01/2020, do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério da Saúde do Brasil, que atenta à necessidade de cuidado com a confirmação da identificação do paciente sem identificação por nome internado por Covid-19, orientou fosse anotada estatura ou medida do corpo, cor da pele, sinais aparentes, idade presumida, vestuário e qualquer outra indicação que pudesse auxiliar seu reconhecimento, além de fotografia da face e impressão datiloscópica do polegar, mas tudo “na medida das possibilidades do serviço de saúde”. Embora fosse a primeira vez, após a vigência da Lei Federal de 2019 (que exige um banco de dados nacional de desaparecidos – até hoje inexistente), que os olhares do Poder Executivo, na área da saúde, de fato, se voltassem para o tema, na ausência de uma política pública permanente, os Estados e Prefeituras simplesmente não atenderam à Portaria, nem após recomendação oficial do Ministério Público, no Estado de São Paulo, calcando-se na exceção permissiva “na medida de suas possibilidades”.

¹⁶³ PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Relatório da Comissão da Verdade**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/RelatorioCMV_DVD.pdf. Acesso em: 02 mar. 2021, p. 296.

A orientação já deveria ser hábito nos hospitais, donde saíram muitos mortos, cujas famílias nunca souberam terem sido inumados em terreno público como “indigentes”, dada a falta de anotação, que dirá conexão entre nosocômios e delegacias de desaparecidos, bem como outros serviços públicos. Enfim, a orientação veio, mas excepcionada pela “medida da possibilidade” dos hospitais em realizar a anotação, com o que não podemos concordar. O dever de cuidar dos doentes, ainda que em grande número, não isenta o hospital de realizar seus devidos cadastros, principalmente a ponto de protagonizar o desaparecimento de um corpo, em um Estado fundamentado no regime democrático¹⁶⁴.

Ora, o que sequer foi ponderado é que o profissional que cuida desses dados pessoais haveria de ser de área administrativa, não do atendimento médico de linha de frente, e ainda podia contar, nesse momento tão crítico, com o banco de dados do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID), que permite registro digital, rápido e com possibilidade de busca no futuro (sem ser preciso recorrer aos arquivos físicos de cada hospital): "Em meio à pandemia, todas as exceções viram regra e a regra tem sido sequer atender ao oferecimento de eficientes recursos de registro e localização, já existente e sem novo custo, alegando-se outras prioridades"¹⁶⁵.

Relevante registrar que, desde 2016, a pedido do PLID/MPSP, lastreado pela Lei Estadual n. 10.299/99, o CREMESP emitiu a Resolução n. 298 que determina:

Art. 1º. Os estabelecimentos de saúde registrados no CREMESP e que possuam corpo clínico em número superior a 20 (vinte) médicos, devem estabelecer o respectivo fluxo de atendimento e acolhimento de pacientes encaminhados ao serviço que estejam desacompanhados, não identificados, em estado inconsciente, de perturbação mental ou, de alguma forma, impossibilitados de se comunicar.

Parágrafo primeiro. Compete ao Diretor Clínico e ao Diretor Técnico, de maneira conjunta, a elaboração do respectivo fluxo, que deverá ser encaminhado ao CREMESP para registro, a partir de 6 (seis) meses após a publicação da presente Resolução.

Parágrafo segundo. As instituições de saúde que possuírem corpo clínico inferior a 20 (vinte) médicos, independentemente de estabelecimento de fluxo, comunicar aos órgãos de segurança pública o ingresso de qualquer paciente que seja recebido em suas dependências, sem a devida identificação, nas condições estabelecidas no *caput*.

Art. 2º. O fluxo a ser estabelecido deverá contar com, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I – elaboração de ficha de atendimento com a denominação “desconhecido”, com

¹⁶⁴ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. Os mortos da Covid-19 que a omissão do Estado pode vir a fazer desaparecerem, p. 4. In: **Boletim Extraordinário CAAF/UNIFESP de Enfrentamento da Covid-19**. Mortos e mortes da COVID-19: saberes, instituições e regulações, n. 1.

¹⁶⁵ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; HATTORI, Marcia Lika. Políticas neoliberais: o desaparecimento de pessoas na burocracia dos cemitérios. **Revista M**. Estudos sobre a morte, os mortos e morrer. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 2020, p. 203.

numeração própria e sequencial.

a. a ficha de atendimento deverá conter, quando possível, o nome do paciente, além de suas características pessoais como sexo, idade aparente ou real, cor da pele, olhos, cabelo, altura, barba/bigode e sinais particulares.

b. a ficha de atendimento deverá indicar, quando possível, o local em que o paciente foi encontrado e em que condições ele estava, além dos dados do eventual acompanhante.

II – Comunicação ao Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa – DHPP, da Polícia Civil, com os dados constantes da ficha de atendimento inicial sem, contudo, indicar qualquer dado de saúde do paciente, através do endereço eletrônico: peessoasdesaparecidas@ssp.sp.gov.br ou outro indicado pelo órgão responsável;

III – Comunicação à Secretaria de Saúde, através do Núcleo de Disseminação à Informação de Saúde do Grupo de Informação de Saúde – GIS, decorridas 48 horas da internação de um paciente não identificado civilmente, com apresentação de foto em papel ou digital, bem como informações do local e condições em que foi encontrado, de acordo com o artigo 2º da Resolução SS-159, de 15 de dezembro de 2005 (alterado pela Resolução n. 301/2017).

Prova-se, assim, que os hospitais não poderiam alegar surpresa com a pandemia e ainda tinham, naquele momento, o cadastro digital oferecido para poderem atuar. Até porque, num período de calamidade pública como o vivido, a própria portaria conjunta do Ministério da Saúde e do Conselho Nacional de Justiça acabou autorizando a incineração de ossadas, de forma que o mal causado desde os hospitais foi incontornável.

Num período de tantas mortes, com possibilidades de red desaparecimentos nos hospitais, necrotérios e cemitérios, o cenário foi de catástrofe, o que levou os pesquisadores a buscarem respaldo também na literatura do Direito dos Desastres, que fornece parâmetros, estandartes e enfoques indicando ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação para atuação conjunto do Estado e sociedade.

Após analisar os traços característicos da pandemia da Covid-19 e enquadrá-la no conceito jurídico de desastre biológico, Délton Winter de Carvalho destaca ser possível a integração do Direito dos Desastres com as demais áreas jurídicas:

Neste processo de integração, desencadeado pela configuração de um evento social como desastre, o Direito dos Desastres irradia aos demais ramos o cumprimento conjunto de diversas funções tais como (i) **manter a operacionalidade do Direito**, assegurando sua habilidade de operar de acordo com os seus padrões de regras, procedimentos, rotinas e protocolos; (ii) lutar contra a ausência de Direito, pois nos desastres há a necessidade de que seja assegurada uma rápida atuação acerca das possíveis violações jurídicas nas comunidades atingidas por eventos graves; (iii) fornecer estabilização e

reacomodação, devendo as vítimas serem abrigadas e, dependendo da gravidade do evento, serem permanentemente realocadas; (iv) promover a identificação das vítimas e responsáveis; (v) e finalmente, **reduzir a vulnerabilidade futura**, mediante os processos de aprendizagem com os eventos passados e as experiências bem-sucedidas¹⁶⁶ (grifo nosso)

Insiste-se em pautar é que o ineditismo do coronavírus não significava a inexistência de boas práticas e de protocolos para lidar com os mortos não identificados ou não reclamados. Nesse sentido, no âmbito internacional, destaca-se a publicação *Gestão de cadáveres após desastres: manual para equipes de primeira resposta no terreno*, produzida por organizações internacionais – Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha Internacional (CICV), além do Guia de Identificação de Vítimas de Desastre (*Disaster Victims Identification Guide*), Anexo 13 do Manual elaborado pela Interpol em 2014.

Além disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão judicial autônomo da Organização dos Estados Americanos, estabeleceu uma Sala de Coordenação e Resposta Oportuna e Integrada (SACROI-Covid-19) para acompanhar as ações tomadas pelos Estados e publicar diversas notas na imprensa, resoluções e guias práticos de atuação com orientações detalhadas sobre contextos específicos. Dentre suas orientações estão a garantia do respeito ao luto (em 1º de maio de 2020 – CIDH 2020, Resolução n. 04/2020 e o guia prático *Quais são os parâmetros para garantir o respeito ao luto, aos ritos funerários e homenagens a pessoas falecidas durante a pandemia de Covid-19?*, também de 2020) e a prevenção do desaparecimento de pessoas, dada sua farta jurisprudência:

Para além da violência praticada diretamente ou com a cumplicidade do Estado, **o Sistema avança agora no seu acervo normativo, a fim de contemplar outros cenários e formas de atuação de órgãos e funcionários públicos com potencial de causar o desaparecimento de pessoas**. Nessas esferas, por conseguinte, a CIDH tem levantado a importância de ações de **prevenção**¹⁶⁷ (grifo nosso).

¹⁶⁶ CARVALHO, Délton Winter de. A natureza jurídica da pandemia Covid-19 como um desastre biológico: um ponto de partida necessário para o Direito. **Revista dos Tribunais**, n. 1.017, jul. 2020. Disponível em: <https://sismpbva.mpsp.mp.br/consulta/ArquivoView.aspx?idDocumento=6917031>. Acesso em: 12 jun. 2022.

¹⁶⁷ BERNARDI, Bruno Boti; OSMO, Carla. Direito ao luto e prevenção do desaparecimento de pessoas no contexto da pandemia: parâmetros da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. p. 13. *In*: TELES, Edson; CALAZANS, Marília. **A pandemia e a gestão das mortes e dos mortos**. São Paulo: UNIFESP, Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF), 2021.

No plano nacional, em situações anteriores de desastres, muito conhecimento já foi angariado e poderia ter sido aproveitado. Há protocolos de atuação que se adequam à realidade brasileira, recursos humanos e técnicos que não precisariam de muitos ajustes para responderem ao cenário da pandemia. Dentre as ferramentas e abordagens, destaca-se o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID) e o Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos do Ministério Público (SINALID) que integram a agenda dos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil. O PLID ofereceu subsídios que auxiliaram na localização e posterior identificação de mais de 450 pessoas, no desastre da região serrana do Rio de Janeiro, em 2011, na chamada *Operação Serra*; nos casos de Mariana e Brumadinho e, agora, nos repetidos desastres das mesmas regiões do Rio de Janeiro e de Pernambuco.

4 POLÍTICA CRIMINAL E PESSOAS DESAPARECIDAS

Viu-se que o fenômeno do desaparecimento de pessoas faz-se acompanhar de todo um bloco jurídico complexo e multifacetado, no sentido deste grave fato estar subsumido à valoração de diversas normativas, extrapenais e penais. Aliás, é a dúvida a respeito da natureza, criminal ou extrapenal, voluntária ou forçada, da causa do desaparecimento que o insere em uma das pautas mais sensíveis de segurança pública e, portanto, do direito que lhe é correlato.

Por força dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e de todos os tratados de direitos humanos a ela conexos, o Estado Democrático de Direito é instado a agir a fim de se apropriar da identificação e localização das pessoas, que desaparecem todos os dias. Há, pois, toda uma estrutura administrativa conferida ao Estado que não lhe permitiria, em tese, possuir dúvidas de quando, como e se deveria agir.

Afinal, se, historicamente, a realização pública de tarefas como essas

com mínima esperança de êxito dependia antes também, em alto grau, de uma *definição das estratégias de controle social* do fenômeno da criminalidade, cujas quotas aumentavam por todo lado: era o domínio por excelência da *política criminal*. Como dependia do *conhecimento empírico da criminalidade*, dos seus níveis e das suas causas, que precisamente uma nova ciência então surgida pretendia abarcar e desenvolver: era o domínio da *criminologia*¹⁶⁸.

Por isso, antes de se avaliar politicamente a gestão do desaparecimento de pessoas, não se pode negar que a forma de fazer desaparecer da ditadura acabou deixando um terrível legado para a democracia, seja pela evidente inércia quanto à tipificação do crime de desaparecimento forçado, mesmo com o frequente desaparecimento de “Amarildos”¹⁶⁹, seja pela forma oficial de fazer

¹⁶⁸ DIAS, Jorge de Figueiredo. **Questões fundamentais do direito penal revisitadas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 23.

¹⁶⁹ Segundo consta na peça inicial da Ação de Reparação de Danos Materiais e Morais movida por sua família, Amarildo foi detido para averiguação e encaminhado para a sede da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na Rocinha, no contexto da Operação Paz Armada, que entrou na Rocinha entre os dias 13 e 14 de julho de 2013, para prender suspeitos sem passagem pela polícia depois de um arrastão ocorrido nas proximidades da favela. Sua esposa, Elizabeth Gomes da Silva – Bete, assim que soube foi à base da UPP no Parque Ecológico e chegou a ver o marido lá dentro, oportunidade na qual foi informada que seu marido seria liberado em breve. Porém, quando seu filho foi procurar o comandante, foi informado de que Amarildo já tinha sido liberado e que não era possível ver as imagens de sua saída nas câmeras de vigilância, pois as mesmas teriam sofrido uma pane. Amarildo realmente não foi encontrado e várias foram as versões que surgiram quanto ao seu desaparecimento. Suicídio, sequestro, acidente em razão de excesso do uso de bebidas alcoólicas, pagamento de dívida de drogas a traficantes: estas são apenas algumas das hipóteses levantadas que atormentaram diariamente a vida dos seus familiares. O delegado Ruchester Marreiros Barbosa, primeiro delegado a ter contato com o caso, chegou a afirmar durante a fase de inquérito que Amarildo tinha sido sequestrado por traficantes, acusando Bete de envolvimento com o tráfico e requerendo sua prisão, que teve o pedido judicialmente negado. PINHEIRO, Laíze Gabriela Benevides. Estado de exceção nas favelas cariocas: o caso do

redesaparecer pessoas ou não a evitar, dado o descaso dos serviços prestados aos cidadãos desaparecidos e suas famílias, seus corpos ou ossadas, o que, invariavelmente, assola a população mais vulnerável.

Provavelmente o Estado brasileiro ainda carrega lógicas estruturais-coloniais que, diferente dos capitães do mato, que só se interessavam pela busca do escravo para vergastá-lo ainda mais, apresenta-se pela indiferença dos agentes públicos na identificação e localização do desaparecido-presumido como um “esforço perdido” ou “não merecedores” de atenção do Estado. As notícias de desaparecimento ainda são trabalhadas com alta carga de pessoalidade, pois fundamentadas sob um juízo (arbitrário) de moralidade quanto à seleção feita sob aquele que merece ser encontrado.

O contato prático com o tema permite afirmar que a notícia do desaparecimento é recebida, desde logo, com presunções e preconceitos, que a busca só ocorre em relação a determinadas vítimas, que não existe interesse administrativo em realizar pelo menos um banco de dados a interconectar serviços públicos como de hospitais, prisões, necrotérios e cemitérios (entre outros) e que é permitida a incineração de ossadas de pessoas não reclamadas ou não identificadas (por nome) inumadas em terreno público. Tal realidade só leva à conclusão que também existe uma construção política do desaparecido na democracia, que precisa ser rompida por ato inequívoco do poder público.

Talvez estejam sendo colhidos os frutos de uma transição inacabada, da ditadura à democracia, já que

a lenta construção das instituições democráticas é acompanhada pela construção vagarosa e árdua de uma cultura em que prevaleçam atitudes e valores próprios do ideário democrático, do desenvolvimento com inclusão social e do respeito aos direitos humanos¹⁷⁰.

Sem dúvida, carregamos velhas práticas autoritárias, em nome da segurança pública, ora por ações de abuso (muitos deles extremos), ora por omissões (próprias e impróprias).

A própria história do conceito constitucional de segurança pública tem gerado impactos diretos nos mandatos e atribuições das polícias brasileiras, às quais cabe operacionalizá-la. O atual

desaparecimento forçado do pedreiro Amarildo. *In*: RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; BARTIRA, Macedo Miranda Santos; MELLO, Marília Montenegro Pessoa (coord.). **Criminologias e política criminal**. CONPEDI/UFS. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 373-374.

¹⁷⁰ SCHMIDT, João Pedro. Da ditadura à democracia: a inacabada transição brasileira. **Revista Reflexão e Ação**. Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 2, p. 25-53, jul.-out. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/29148334/Da_ditadura_%C3%A0_democracia_a_inacabada_transi%C3%A7%C3%A3o_brasileira. Acesso em: 12 jun. 2022, p. 26.

artigo 144 determina que a segurança pública “é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, através das polícias ali enumeradas. Entretanto, antes da Constituição de 1937 ter adotado a expressão “segurança pública”, utilizava-se “segurança interna”, a cargo das polícias militares, cabendo à União apenas um papel de supervisão e controle, por meio do Exército. Formalmente, nem após 1937, nem em 1988, foi conceituado “segurança pública”, menos ainda “ordem pública”, senão em oposição à “segurança nacional”, na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos.

Os tratados internacionais têm auxiliado na compreensão do conceito de segurança pública e dado relevo à sua importância na manutenção e na consolidação dos Estados Democráticos de Direito. A Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, mencionava, em seu art. 1º, que todos os homens nascem livres e têm direitos à liberdade, à vida, à propriedade, de procurar a felicidade e de ter segurança. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, estabeleceu, em seu art. 2º, que o fito da associação política é preservar os direitos imprescindíveis do homem, entendidos como o direito à liberdade, à propriedade e à segurança. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, sintetizou os valores comuns de toda a humanidade, reunindo em um dispositivo três direitos decisivos e fundamentais: “Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à *segurança* pessoal (art. 3º). Em todas essas Declarações, vê-se que a segurança está sempre associada a outros direitos, porque, uma vez existente, permite que esses sejam proporcionados.

Em idêntico sentido veio o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966 (art. 9º, item 1) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica, de 1978 (art. 7º).

A segurança pública deve ser entendida como meio pelo qual impõe proteção à vida e aos direitos e liberdades fundamentais de cada indivíduo, efetivando, estabelecendo, um convívio pacífico e harmonioso em sociedade. Consequentemente, a segurança pública é um direito fundamental que assegura o gozo de inúmeros outros direitos previstos no ordenamento jurídico¹⁷¹.

¹⁷¹ RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade** – alternativas à crise. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009, p. 42.

Nesse sentido, segurança pública extrapola a dimensão estritamente criminal e remete à forma como o Estado, em suas múltiplas esferas e poderes, está constituído para garantir paz e direitos à população. É direito difuso de caráter transindividual.

Na Constituição Federal de 1988, além do capítulo próprio, seja como direito individual fundamental (art. 5º), seja como direito social (art. 6º), a segurança pública é elevada a valor supremo da sociedade brasileira, objetivo do Estado, para que os cidadãos alcancem seus próprios objetivos. Para tanto, a segurança pública deve constituir-se, conforme os ensinamentos de Humberto Barrionuevo Fabretti, em uma *política* a ser desenvolvida pelos órgãos públicos e pela sociedade, dentro dos limites da lei, garantindo a cidadania de todos¹⁷².

O desaparecimento de pessoas ganha especial atenção em termos de segurança pública, pois sua gênese repousa sob diversos atravessamentos sociais, que demonstram as mais delicadas fragilidades do Estado Democrático de Direito. O dinamismo do próprio conceito de desaparecimento de pessoas, aqui apresentado, pauta inúmeras situações em que o Estado, chamado a intervir, não o fez.

Muito além da falta de aparelhamento tecnológico, viu-se nos Capítulos 2 a 3 que a variabilidade hipotética das causas possíveis do desaparecimento indica uma forma de comportamento público, que ultrapassa as pontualidades de um determinado caso concreto. De regra abstrata, a realização de diligências de identificação e busca passou a exceção em concreto.

Essa repetição de fatos comissivos e omissivos dos agentes do Estado, que ora desaparecem com as pessoas enquanto desdobramento teleológico de seus abusos e ora negligenciam sua busca por desídia, discriminações e preconceitos, revela uma tomada de decisão política relacionada a não se evitar o desaparecimento.

Deve-se ter ciência de que não é mais uma norma incriminadora que resolverá o problema. Trata-se da urgente necessidade de mudança de paradigma das próprias instituições públicas, que selecionam quem é importante para o Estado ao ponto de ser identificado e/ou localizado. Para tanto, não é possível que a sociedade e o Estado se mantenham sob um “estado de negação” a respeito do tamanho do problema.

O enfrentamento do desaparecimento de pessoas merece, primeiramente, que se reconheça o significado de suas mazelas, ou seja, é imprescindível que o Estado se aproprie das ineficiências

¹⁷² FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Atlas, 2014.

de suas estruturas, as quais estigmatizam e perpetuam estereótipos de classificação de pessoas que integram a mesma sociedade. São as pessoas nas mais diversas situações de vulnerabilidade social as mais atingidas pela violência, direta ou indireta, comissiva ou omissiva, do Estado

É a falta dessa política que é tratada por todos os capítulos anteriores, quando percebido que, ontologicamente, nossa segurança pública não está voltada à preservação de direitos individuais e coletivos em matéria de desaparecimento de pessoas. Quando muito, mantém a porta da delegacia aberta, como local de anúncio do fato, mas deixa vidas, corpos e ossadas se perderem na desorganização de seus próprios órgãos, sem nenhuma conexão com os órgãos das demais secretarias públicas, que dirá com órgãos privados, o que, atualmente, de tanto ser cobrado, tem revelado algo mais grave: o total descaso com o redesaparecimento.

Essa política englobaria, ainda, todos os atos não especificamente ligados à investigação, como o atendimento humanizado às vítimas e seu acolhimento após o fato. Vê-se, na prática, muitos argumentos simplistas de que não seria atribuição da polícia civil a persecução de desaparecimentos, pelo apressado prognóstico de se tratar de um desaparecimento voluntário. Isso só evidencia que o Brasil não ressignificou seu traço autoritário, pois, a incerteza da fruição da liberdade individual de alguém já deveria sensibilizar, per se, o aparato com maior expertise investigativa do Estado.

Inclusive, pelas diligências adotadas atingirem direitos fundamentais do desaparecido e dos agentes causadores desse desaparecimento, as garantias proporcionadas pela lógica penal são de aplicação necessária, sob pena de se desvirtuar os postulados mais importantes do direito penal clássico. Afinal, como uma pessoa estranha a atividade policial poderia legitimamente violar o sigilo bancário, fiscal, telemático de outrem? Como exigir de uma assistente social ou psicóloga a adoção de medidas de investigação?

Por ora, o trabalho interdisciplinar em meio à especialização de uma delegacia de polícia poderia proporcionar grandes avanços, em razão de ficar a cargo da polícia a identificação criminal ou não da causa do desaparecimento, mediante diligências prévias a essa constatação, e ficar a cargo de uma equipe psicossocial os casos de desaparecimento voluntário, ocasionados por conflitos familiares. De qualquer forma, a articulação sob a forma de trabalho em rede mostra-se uma urgência democrática, a qual poderia ser um primeiro passo de ressignificação do Brasil às pessoas que não evitou que desaparecessem, em razão de uma estrutura seletiva, autoritária e discriminatória.

4.1 Uma análise crítica da não evitação do desaparecimento de pessoas no Brasil

A política criminal e, muito especialmente, a engenharia institucional penal, são saberes fundamentais para sua defesa e fortalecimento. Em suma, a política criminal é resultante da interdisciplinariedade do direito penal com a ciência política e especialmente com a engenharia institucional. É função da ciência política precisar os efeitos das decisões legislativas e judiciais e, por conseguinte, notificar ao dogmático, ao parlamentar e ao juiz [e as agências executivas, como um todo] as consequências reais daquilo que o primeiro propõe e os demais decidem, assim como informar-lhes acerca do sentido político geral do quadro de poder em que tomam suas decisões, o qual pode ser liberal ou autoritário, garantidor ou policial, isto é, reforçador ou debilitador do Estado de Direito¹⁷³.

Os atos, as declarações e todas as manifestações de poder do Estado constituem uma diretriz social. Os rebentos da ausência de uma política efetiva que seja capaz de realizar diligências no sentido de identificar e localizar qualquer pessoa declarada como desaparecida espelha uma tomada de posição política. Pelo potencial criminoso que cada desaparecimento provoca, as escolhas políticas do Estado fulminam em uma escolha de política criminal, em virtude da origem do desaparecimento ter sua causa em possível fato definido por lei como crime.

Instaura-se uma crise de legitimidade de ordem prática relacionada a essa não evitação do desaparecimento. A utilização da expressão “não evitação”, ora empregada e originária da dogmática da omissão penalmente relevante¹⁷⁴, tem o escopo de destacar que a ausência de adesão do aparato estatal frente ao tema é causa de um “estado de coisas inconstitucional”¹⁷⁵, uma vez que

¹⁷³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo. **Direito penal brasileiro I**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011, p. 275.

¹⁷⁴ “Isto porque da omissão se extrai duas características: uma ontológica, nomeadamente que o sujeito possa faticamente realizar a ação; outra normativa, que seja devido ao sujeito executar a ação omitida. A questão da exigibilidade, que normalmente é tratada como um dos elementos da culpabilidade, é requisito para imputação do resultado na omissão imprópria, vez que só será penalmente relevante o evento se o sujeito *podia* e *devia* agir para evitá-lo.” (BRANDÃO, Cláudio. **Teoria jurídica do crime**. 6ª Ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021, p. 88)

¹⁷⁵ Ao julgar a ADPF n. 347/DF, o Supremo Tribunal Federal importou da Colômbia o instituto denominado Estado de Coisas Inconstitucional. Por “estado de coisas inconstitucional” entenda-se: “a) vulneração massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas; b) prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos; b) a superação das violações de direitos pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras medidas; e d) potencialidade de congestionamento da justiça, se todos os que tiverem os seus direitos violados acorrerem individualmente ao Poder Judiciário.” (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O estado de coisas inconstitucional e o litígio estrutural**, 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>>. Acesso em 11/07/2019).

o enfrentamento estrutural do tema é exigível e fruto de um dever jurídico comissivo, diante de todo o bloco de constitucionalidade e convencionalidade em que gravita a problemática.

Esclarece-se, ainda, que em hipótese alguma a alusão à referida expressão pode ser equiparada à imputação penal dos agentes envolvidos pela não investigação do paradeiro do desaparecido. De igual forma, apesar da incorporação dos tratados de direitos humanos especiais à matéria, não é a criação de mais um tipo incriminador que desencadearia o uso adequado da máquina de controle penal em termos de enfrentamento do desaparecimento.

Afinal, há inúmeros tipos legais potencialmente envolvidos no âmago do desaparecimento, os quais não sensibilizam o operador penal de ponta¹⁷⁶. Há, também, dispositivos no Código de Processo Penal que se aplicariam ao dever de investigar o desaparecido, como ocorre a qualquer vítima de crime contra vida ou contra a liberdade individual, cuja titularidade da ação penal seja pública incondicionada. Mais, desde 2019, há lei específica sobre diversos atos de investigação especializada de pessoas desaparecidas (Lei n. 13.812/2019), que, na prática, possuem pouca aplicação.

Eis a relevância de conceituar o desaparecimento de pessoas no Capítulo 1 e os atravessamentos ocorridos na prática, no Capítulo 2, vendo-se que se o desaparecimento involuntário por ser praticado para assegurar crime perpetrado pelos agentes públicos ou por crimes contrários à vida ou à liberdade, o próprio desaparecimento voluntário pode estar associado ao fato civil ou, igualmente, criminoso, a exemplo de maus tratos contra idoso, adolescente ou criança. Logo, não haveria justificção interna para a inação dos agentes públicos envolvidos dada à normativa constitucional e legal reconhecendo a investigação de pessoas desaparecida como ônus democrático do Estado Constitucional de Direito.

Por isso não se trata de um problema relacionado à falta de lei. Não se trata de um problema relacionado à falta de atribuição da polícia civil. Trata-se de um problema de política criminal que, por meio de observação empírica das justificções externas e internas para o não atuar, faz confusão entre o Direito e a Moral. Isso porque as justificções para o não aprimoramento das ferramentas públicas voltadas para a perquirição de fato tão grave passa por um juízo de valor moral e não

¹⁷⁶ “Dentre os inúmeros aspectos relativos ao delito que a dogmática penal recusa-se a abordar, temos o seu custo público que aparece, ao lado da não-solução dos problemas sociais através de um enfoque estigmatizante, como o penal, da diminuição da adaptabilidade após a prisionização e dos efeitos adversos da estigmatização, como motivos fundamentadores de toda e qualquer política descriminalizadora” (COPETTI, André. **Direito Penal e Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2000, p. 69-70).

jurídico dos operadores do Direito, que, sem respaldo constitucional, atribuem o fato do desaparecimento como de menor importância, como se o desaparecido fosse voltar porque já ouviram alguma história ou trabalharam em casos concretos de desaparecimento voluntário.

Essa presunção de voluntariedade pautada em aspectos pessoais grita que a gênese do não enfretamento do desaparecimento de pessoas no Brasil está na pessoalidade da condução da máquina pública; tornando os atos públicos irracionais, isto é, não passíveis de controle de legalidade, sequer fundamentando-se em critérios de orientação desse poder de disposição. Luigi Ferrajoli já demonstrava preocupação quanto à discricionariedade da decisão judicial quando a hermenêutica do caso concreto passava pela fundamentação apoiada de em valores abstratos. Reporta-se o mesmo raciocínio ao Estado-Administrador, que, igualmente, adota decisões *in concreto*:

Naturalmente, aunque dotados de valor normativo, los principios generales utilizados como criterios para argumentar el ejercicio del poder de disposición no tienen más que una capacidad debilísima de vinculación de las decisiones: en realidad, operan no ya (como criterios de decisión) sobre la verdad o sobre la equidad, es decir, sobre vaciones aceptadas y los hechos y las leyes, sino directamente (como criterios de decisión sobre) valores de justicia sustancial, no definibles en abstracto y en ocasiones incompatibles entre sí. Y exigen, por tanto, elecciones y valoraciones irreductiblemente discricionales que remiten a la responsabilidad política y moral del juez¹⁷⁷.

Ferrajoli proporá que sejam os valores de justiça substancial expressados pelos princípios gerais de direito um fator de racionalização na fundamentação de decisões discricionárias, a fim de se mitigar o arbítrio. Essa premissa pode ser transportada para a avaliação da gestão brasileira do desaparecimento de pessoas, pois se trata de uma interpretação em termos de Teoria do Direito.

Afinal, estão envolvidos “bens jurídico-constitucionalmente reconhecidos, que preexistem ao ordenamento jurídico-penal, mas em relação de mútua referência, via pela qual os bens jurídicos se transformam em bens dignos de tutela penal ou com dignidade-jurídico penal”¹⁷⁸.

¹⁷⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Rázon. Teoría del garantismo penal**. 10ª Ed. 3ª Reimp. Tradução espanhola de IBÁÑEZ, Perfetco; et. al. Madrid: Trotta, 2018, p. 173.

¹⁷⁸ DIAS, Jorge de Figueiredo. **Questões Fundamentais do Direito Penal Revisitadas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 67.

4.2 Crítica ao direito: divergência entre a norma e a realidade

A tarefa de conceituar o Estado de Direito é complexa e dinâmica na história. Apesar de não ser o objeto desta tese, e, por isso, não será trabalhada com a profundidade devida, não é possível desenvolver qualquer raciocínio crítico quanto à ausência de efetividade das normativas e o conceito multifacetado do desaparecimento de pessoas sem pressupor um paradigma de Estado. Essa pesquisa foi calcada, portanto, sob a axiologia de um Estado Democrático de Direito, cuja norma irradiada do art. 1º da Constituição Federal pode ser compreendida como

la primeira regla de todo pacto constitucional sobre la convivência civil no es, en efecto, que se debe decidir sobre todo por mayoría, sino que no se puede decidir (o no decidir) sobre todo, ni siquiera por mayoría. Ninguna mayoría puede decidir la supresión (o no decidir la protección) de una minoría o de un solo ciudadano¹⁷⁹.

Partindo-se de um olhar democrático, a epistemologia do desaparecimento de pessoas demonstra a resistência estrutural dos agentes públicos de conformação com a ideia de se trabalhar o desaparecimento com a importância originária do próprio tema. O tratamento de menor urgência conferido aos interesses das minorias envolvidas – especialmente se esse desaparecido ou o contexto de seu desaparecimento reluzir atravessamentos sociais de vulnerabilidade – é prática arbitrária, na medida em que o ordenamento jurídico brasileiro impõe um agir, célere e imparcial, isto é, sem preconceitos e discriminações (art. 37, *caput*, da CF/88).

Em razão de todos os valores constitucionais garantidos pela Constituição Federal configurarem vínculo de validade infraconstitucional, todos os atos administrativos, comissivos ou omissivos, envolvidos na investigação do desaparecimento de pessoas são subordinados a eles, independente, portanto, da opinião pessoal do agente público. Inserir a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, inc. III, da CF/88) significa que “*a República é uma organização política que serve o homem, não é o homem que serve os aparelhos político-organizacionais*”¹⁸⁰.

Com relação aos desaparecidos e a resistência injustificada de sua não investigação, o Brasil deve se atentar para a negativa da prestação de segurança pública não seja transformada em uma

¹⁷⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Rázon. Teoría del garantismo penal**. 10ª Ed. 3ª Reimp. Tradução espanhola de IBÁÑEZ, Perfetco; et. al. Madrid: Trotta, 2018, p. 859.

¹⁸⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 5ª Ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 225.

forma de punir o desaparecido e os seus familiares, dada aos resquícios autoritários da própria máquina do Estado. A incerteza do status jurídico dos direitos fundamentais do desaparecido atrai *conditio sine qua non* o dever da segurança pública relacionada à preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas, por expressa disposição constitucional (art. 144, *caput*, da CF/88).

Afinal, expôs-se, por inúmeras vezes, que a expertise policial relacionada à investigação é atribuição indelegável dos órgãos de segurança pública, ao menos no início da perquirição, em tese, do desaparecido, que pode ser vítima de crime. Em termos infraconstitucional, a corroborar com esse dever de prestação positiva do Estado, o Código de Processo Penal, em seu art. 6º, determina que logo que tiver conhecimento da prática de infração penal, a autoridade policial deverá tomar uma série de providências.

O problema passa então a não ser a ausência de norma, mas a interpretação feita à atribuição do aparato policial frente ao dever de preservar a incolumidade das pessoas e as presunções feitas às declarações de desaparecimento, especialmente àquelas realizadas sem manifestamente conter indícios criminais ou que envolvem contextos de crime organizado e/ou abusos de poder praticados por agentes do Estado. É inconstitucional a negativa de realização de diligências do desaparecimento motivada pela “experiência da autoridade”, que a faz presumir que o desaparecimento é voluntário e, assim, desacompanhado de crime ou outra situação de ordem pública gravosa.

Ainda que existam casos concretos a estes moldes, a atuação policial permanece a mesma, pois no ato do registro do desaparecimento há dúvida, a priori, a respeito da incolumidade do desaparecido. Além disso, ainda que, a posteriori, descubra-se que aquele caso de desaparecimento não tenha causa criminal, como em qualquer outra situação atípica do cotidiano de diversos outros crimes, a exemplo do patrimonial, bastará a autoridade baixar o procedimento e, se necessário, encaminhar o caso à rede de proteção já existente, a exemplo do CREAS, CRAS, Conselho Tutelar, CAPs, Instituições de Longa Permanência etc. Veja-se que tal postura pública já é um protocolo para outras situações, porém, quanto ao desaparecimento, permanece-se um comportamento de evitá-lo.

Com a Lei n. 13.812, de 16 de março de 2019, houve uma expectativa de sensibilização dos profissionais, por meio da obrigatoriedade de se cumprir uma lei nacional. Por razões de constitucionalidade e eficiência na urgente perquirição do desaparecido, o art. 8º foi dedicado à comunicação do desaparecimento de uma pessoa ser realizada à autoridade pública -veja-se que a

lei teve que dizer o óbvio. E teve que dizê-lo uma vez mais, ao dispor que “a busca e a localização de pessoas desaparecidas serão consideradas prioridade com caráter de urgência pelo poder público e devem se realizadas preferencialmente por órgãos investigativos especializados” (art. 3º), apesar da eficácia normativa do art. 5º da CF/88 quanto à proteção do direito à vida, à liberdade, à segurança e à informação.

A percepção de menos valia das instituições e seus agentes quanto à atuação frente ao desaparecimento de pessoas é comportamento ilegal e, na prática, já é historicamente percebida.

O fato de o boletim de ocorrência ter sido escolhido como meio de informação oficial ao Estado acerca de um desaparecimento demonstra aquela conclusão, malgrado críticas para seu aperfeiçoamento já tecidas capítulos acima. No âmbito da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, conforme rege o Decreto n. 10.622/2021, foi escolhido o Ministério da Justiça e da Segurança Pública como Autoridade Central Federal do Comitê Gestor da Política Pública, embora sem prescindir da coordenação compartilhada do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e da atuação do Ministério da Cidadania, do Ministério da Saúde e parceiros em cada Estado (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos Humanos com foco em segmentos populacionais vulneráveis e especialista na área).

Os limites da política criminal em sentido amplo são muito mais largos do que os que correspondem somente ao Direito Penal. O Estado pode empregar medidas de política social extrapenais (“política criminal em sentido estrito”) que pretendam incidir sobre o fenômeno delitivo ou sobre os comportamentos desviados. Essas medidas, na maioria das vezes, são mais eficazes que o próprio recurso ao Direito Penal¹⁸¹.

Contudo, os inúmeros exemplos trazidos pedem extremo cuidado na elaboração dessa política pública de segurança no espaço público da delegacia, para um fato não criminoso, vez que, não raro, vira motivo de julgamento daqueles que a buscam. Ainda que a excepcional hipótese do noticiante ser o algoz do desaparecido seja uma realidade¹⁸², não é dessa situação que se fala, mas

¹⁸¹ BUSATO, Paulo César. **Fundamentos para um direito penal democrático**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 21.

¹⁸² Essa hipótese é muito comum nas relações íntimas de afeto, conforme expusemos no artigo *O crescente desaparecimento civil de mulheres vítimas de estupro interfamiliar: mais uma grave mazela social*: “a violência de gênero cada vez mais se apresenta como motivo de notícia familiar do desaparecimento, seja porque as liberdades foram cerceadas (especialmente vítima de violência sexual), seja porque já foram mortas ou até mesmo pela fuga (no desejo de voltar a viver dignamente, embora sem o direito de convívio com os familiares, sob pena de ser localizada pelo algoz), p. 306. In: PIMENTEL, Sílvia (coord.); PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de (org.). **Estupro**: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinaridade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

da falta de atenção à própria notícia do desaparecimento de alguém, destratando-se seus noticiantes e negando-lhes o direito à atuação dos órgãos de segurança pública.

“A investigação criminal ou judiciária é momento pré-processual da Administração da Justiça Penal, que se insere na *persecutio criminis*”¹⁸³, o que só pode ser pensado e organizado para os fins de atendimento à notícia de desaparecimento de pessoa dentro de uma política criminal específica.

O que chama atenção, nesse caso, é que o não fazer é uma tomada de posição política, na esfera criminal. É tomada de posição, ainda, que relega o principal grupo de desaparecidos, que desponta como a população em situação de vulnerabilidade (econômica, de moradia, de educação, gênero, saúde, etc). Nada mais do que a seleção vitimizante secundária, que atende aos que tem maior capacidade de reivindicação comunicacional e menor risco vitimizante: “as agências outorgam maior segurança a quem detém maior poder”¹⁸⁴.

Ainda assim, existe o uso do poder penal subterrâneo, exercido pelas agências executivas à margem de qualquer legalidade, quando os próprios agentes do Estado fazem desaparecer, por ação ou não evitação.

Este é o sistema penal subterrâneo, que institucionaliza a pena de morte (execuções sem processo), desaparecimentos, torturas, roubos, saques, tráfico de drogas, exploração de jogo, da prostituição, etc [tráfico de pessoas e valas clandestinas].¹⁸⁵

Conclui-se, portanto, que, atualmente, a matéria ‘desaparecidos’ possui legítima justificação jurídica, ou seja, sob o ponto de vista interno há compatibilidade entre a Constituição e as normativas legais no sentido de ser a busca de alguém desaparecido um dever público. Ainda assim, a realidade demonstra que os aparatos do Estado, especialmente muitos dos agentes de segurança pública, permanecem ignorando a pungência do tema.

Mesmo certo que desaparecer, *per si*, no Brasil, não seja elementar típica, por envolver os bens individuais e transindividuais, e pela *possibilidade* de funcionar como meio de execução de um crime ou seu resultado, o fato ‘desaparecer’ exige urgente e ordenada atuação também dos

¹⁸³ MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. São Paulo: Bookseller, 1998, p. 26.

¹⁸⁴ ZAFFARONI. Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo. **Direito penal brasileiro I**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011, p. 54.

¹⁸⁵ ZAFFARONI. Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo. **Direito penal brasileiro I**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011, p. 70.

órgãos de segurança pública, no sentido da busca. Fala-se, aqui, da política criminal enquanto “um conjunto de opções políticas dentro da esfera criminal”¹⁸⁶. Isso porque o termo *política criminal* é equívoco e não está sendo abordado o estudo científico da postura política do Estado, assumida em todas as fases relacionadas ao crime.

De qualquer forma, não há como deixar de constatar que, se o ordenamento jurídico apenas autoriza prestações positivas e não negativas frente ao tema, as justificativas para esse não fazer só podem ser respondidas por razões de cunho pessoal dos agentes, isto é, razões morais, que pertencem à lógica da filosofia política, como se exporá a seguir.

4.3 Crítica filosófica à política criminal: irracionalidade das justificações externas oferecidas

Em termos democráticos, pelo que foi desenvolvido até o momento, entende-se pela existência de uma política criminal autoritária, que, sem qualquer justificação jurídica, decide por não atuar ou selecionar sua atuação e modo de gerir a matéria. Repousa no tema de desaparecidos gravidade e especificidade tais que não exigem tipo penal, mas inicial investigação processual penal, embora sem tocar o direito penal mínimo (o que discordamos apenas em relação aos desaparecimentos forçados, cuja tipificação entende-se, por ora, encontrar democrática justificação externa).

Não é possível criar uma política de segurança pública para enfrentar o desaparecimento de pessoas e não lançar mão de uma política estrutural que vincule as formas de exercício investigativo, a começar pelo reconhecimento dos preconceitos e discriminações de sua própria formação. Pareceria óbvio dizer que até quando encontrado o desaparecido, pende a dúvida acerca da sua vida ou integridade física, porém, a realidade demonstra que, mesmo algumas delegacias especializadas, acabam por encerrar sua atuação ato contínuo ao registro do boletim de ocorrência de desaparecimento.

Note-se que, mesmo com a experiência prática de mais 9 (nove) anos sob a coordenação do PLID/MPSP, permanece a incompreensão sobre o discurso de muitos agentes que atuam na segurança pública sobre o desaparecimento não ser temática afeta à seara policial. Muitos dos desaparecimentos aparentemente não forçados acabam sendo descobertos como fruto de violência, grave ameaça, coação ou fraude e cabe à investigação, quando desenvolvida e não presumida,

¹⁸⁶ BUSATO, Paulo César. **Fundamentos para um direito penal democrático**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 21.

chegar a seus elementos. Assim, em regra, se não descoberto um crime, como o homicídio, o feminicídio ou a extorsão mediante sequestro, o caso pode ser recambiado a rede de proteção de direitos humanos e servirá para restituir a ordem pública.

Apesar que natural certa divergência entre norma e efetividade, “la proclamación de los derechos fundamentales, como por los demás del principio de igualdad y por otro lado de la representación, equivale a la estipulación de valores”¹⁸⁷ deveriam servir ao juízo de atuação dos agentes públicos. As promessas brasileiras quanto a um Estado Democrático de Direito possuir ao menos alguma tentativa de execução.

Ao mesmo tempo em que o Brasil mantém sua estrutura conivente com o desaparecimento, em termos de não evitação, a Polícia Judiciária Portuguesa possui legítima identificação do tema, não existindo discussão, por exemplo, acerca do desaparecimento de pessoas estar no rol de atribuições policiais. Em contato com o Inspetor Sr. Fernando Santos e Sr. Armando Machado, em outubro de 2019, questionou-se acerca de como a polícia portuguesa entendia sua atuação quando descoberto que determinado desaparecimento foi voluntário.

Referidos inspetores, lotados respectivamente na polícia judiciária portuguesa e na INTERPOL, surpreenderam-se com a dúvida, esclarecendo que “o desaparecimento não criminal traz alegria aos policiais, por nada de ruim ter ocorrido ao desaparecido”. Ademais, esclareceram que a polícia portuguesa entende como de maior gravidade um registro de desaparecimento de pessoas, ao ponto da própria polícia formular um “Manual de Procedimentos de Investigação de Pessoas Desaparecidas”, cuja essência adveio da própria constatação daquela estrutura policial quanto à

necessidade de, ainda que de forma sintética, ser elaborado um manual de procedimentos a serem desencadeados pela Polícia Judiciária (PJ), em matéria de investigação de pessoas desaparecidas. Este manual de procedimentos vem enquadrar legalmente o procedimento de investigação policial de pessoas desaparecidas e estabelecer um conjunto de orientações e método e investigação de desaparecidos, que deverá ser adotado pelas unidades orgânicas da PJ quando confrontados com uma notícia de desaparecimento¹⁸⁸.

É interessante notar que houve toda uma preocupação de fundamentar a atribuição da investigação de pessoas desaparecidas pela polícia judiciária portuguesa, independente de uma

¹⁸⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Rázon. Teoria del garantismo penal**. 10ª Ed. 3ª Reimp. Tradução espanhola de IBÁÑEZ, Perfetco; et. al. Madrid: Trotta, 2018, p. 866.

¹⁸⁸ PORTUGAL. **Manual de procedimentos de investigação de pessoas desaparecidas da República Portuguesa**. Inspetores Fernando Santos, Armando Machado e Cristina Santos, 2019, p. 05.

legislação nacional específica, como a nossa Lei n. 13.812/2019. Vale a transcrição do manual da polícia portuguesa a esse respeito:

Perante a ausência injustificada de uma pessoa coloca-se a questão sobre a legitimidade legal da polícia intervir na esfera privada da pessoa através de uma investigação policial, uma vez que a ausência de uma pessoa pode não significar que a mesma tenha sido vítima de qualquer crime, podendo tratar-se de um ato voluntário da mesma.

2. Com que legitimidade a Polícia investiga pessoas desaparecidas?

Prevê o texto constitucional, no seu art. 24, que a vida humana é inviolável, podendo, no caso de desaparecimento de uma pessoa, esse direito fundamental estar em causa. Cabe à polícia, nas suas funções de defesa dos direitos dos cidadãos, a função de intervir recolhendo e confirmando informações suspeitas, no sentido de salvaguardar a integridade da vida de pessoas desaparecidas e evitar a ocorrência de crimes, bem assim como descobrir provas do cometimento de crimes e seus autores, cf. art. 55 do CPP.

Considerando-se os direitos fundamentais como “condiciones constitutivas de la igualdad y al mismo tiempo del valor de la persona”¹⁸⁹, as situações jurídicas caracterizadas pela não atuação do Estado violam aspectos substanciais da própria democracia¹⁹⁰, pois a violação dos direitos envolvidos no desaparecimento atinge não só aos direitos fundamentais do desaparecido, como os direitos de toda a coletividade. Não à toa, mais um dos efeitos da ausência do Estado nos espaços em que deveria atuar, está no

sentido de que su violación justifica la violencia: la violencia individual de la legitima defensa o del estado de necesidad como causa de justificación de actos que de otro modo serían punibles como delitos; la violencia colectiva de la resistencia y violación proviene de las autoridades públicas¹⁹¹.

Ora, se a violação dos direitos fundamentais pelo Estado é capaz de ocasionar violência, segundo o aporte teórico garantista, não há como concluir que o comportamento brasileiro não seja autoritário, na medida em que o desrespeito ao próprio ordenamento codificado

¹⁸⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Rázon. Teoría del garantismo penal**. 10ª Ed. 3ª Reimp. Tradução espanhola de IBÁÑEZ, Perfetco; et. al. Madrid: Trotta, 2018, p. 909.

¹⁹⁰ “Lhamaré *democracia sustancial o social* al << estado de derecho >> dotado de garantías efectivas, tanto liberales como sociales, y *democracia formal o política* al << estado político representativo >>, es decir, basado em el principio de mayoría como fuente de legalidade.” FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Rázon. Teoría del garantismo penal**. 10ª Ed. 3ª Reimp. Tradução espanhola de IBÁÑEZ, Perfetco; et. al. Madrid: Trotta, 2018, p. 864.

¹⁹¹ FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Rázon. Teoría del garantismo penal**. 10ª Ed. 3ª Reimp. Tradução espanhola de IBÁÑEZ, Perfetco; et. al. Madrid: Trotta, 2018, p. 911.

que torna cogente a atuação diante do desaparecimento “han influído em la formación de los hábitos intelectuales y morales de la classe de los juristas – han revelado sin embargo uma virtualidade autoritária y antigarantists”¹⁹².

À vista de todo o exposto, essa tese busca apresentar que, no Brasil, a própria conceituação do desaparecimento de pessoas torna-se complexa pelo fato da estrutura institucional do Estado rechaçar o tema como de direitos humanos, a ser efetivado pelos órgãos sob sua administração. É resquício autoritário também pela própria atividade conceitual mostrar toda uma dificuldade vertical de identificação dos traços de fundamentalidade envolvidos no desaparecimento de pessoas, que circulam por toda a coletividade, que não consegue se desvincular, em termos de verdade e memória, da moralidade presente na aplicação da norma, no Brasil.

4.4 A violação ao direito coletivo à verdade: desaparecidos da democracia

A perda de *alguém* – pelo desaparecimento e, posteriormente, para a morte – pede verdade, especialmente quando produto de violação de direitos humanos, embora o encontro do corpo/ossada seja um momento sublime.

O direito à verdade é de criação recente, justamente pela jurisprudência das cortes internacionais¹⁹³, mas seu conteúdo tem gerado grandes controvérsias no seguinte sentido: “direito a quê?”. Embora seja possível apresentar seu fundamento jurídico internacional e, nacionalmente, o fundamento nos próprios princípios da Constituição Federal, os titulares desse direito (além dos individuais) e seu exato conteúdo ainda estão em constante debate. No passado, o Protocolo Adicional I, de 1977, às Convenções de Genebra, que dispõe sobre a proteção das vítimas de conflitos armados internacionais, e sua Seção III, que dispõe sobre desaparecidos, especificava “o direito que as famílias têm de conhecer o destino de seus membros” (art. 32).

Hoje, aplicado para os mais variados tipos de violações de direitos humanos, esse direito vai muito além do encontro e da própria família:

¹⁹² FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Rázon. Teoria del garantismo penal**. 10ª Ed. 3ª Reimp. Tradução espanhola de IBÁÑEZ, Perfetco; et. al. Madrid: Trotta, 2018, p. 230-231.

¹⁹³ Para a hipótese de desaparecimento forçado, está previsto expressamente na Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, de 2006.

Não se trata apenas do direito individual que possui cada vítima ou seus familiares de saber o que aconteceu, enquanto direito à verdade. O direito de saber é **também um direito coletivo que encontra sua origem na história para evitar que no futuro as violações se reproduzam**. Ele tem por contrapartida, a cargo do Estado, o ‘dever de memória’, a fim de se precaver contra essas distorções da história. Essas são as principais finalidades do direito de saber enquanto direito coletivo¹⁹⁴.

Embora muito utilizado quando da transição política numa “direção liberalizante”, como da ditadura para a democracia, todo exercício de poder que viola direitos humanos deve ser conhecido e memorizado, para não ser repetido. Ao mergulhar na dinâmica das buscas familiares de desaparecidos, rapidamente encontra-se o crescente processo de red desaparecimento acima esmiuçado, que costuma ser recebido com surpresa, especialmente por profissionais do Direito. Sua dinâmica precisa estar detidamente memoriada, para evitar novas vítimas. “Legados que não podem ser simplesmente esquecidos, mas enfrentados”¹⁹⁵ não deixam de ser (duros) aprendizados. A verdade, traduzida em fatos e testemunhos, no presente caso, torna-se memória e, a partir dela, desejamos não repeti-la, inclusive mudando legislações.

Ao longo de nove anos, foi possível mostrar e dialogar no sentido de propor mudanças, através da Portaria DGP 21/2014, para um protocolo de buscas de desaparecidos pela polícia judiciária paulista, a Resolução n. 298/2016 do CREMESP; para um protocolo de colheita e difusão de dados de pacientes não identificados ou desacompanhados; a criação de verdadeiro termo de consentimento de doação de órgãos no SVO paulista e a funcionalidade, ainda parca, de setor de contato do IML com a Delegacia Especializada de Desaparecidos.

Descobriu-se, sobretudo, todas as perdas da sociedade brasileira com a falta de um banco de dados interconectado, ainda que Estadual, o que foi demandado por ação civil pública e é objeto de estudos atuais do governo federal, em meio à organização da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas.

¹⁹⁴ Como ensina Carla Osmo, citando o relatório de Louis Joinet, apresentado em 1997 à Subcomissão Para Prevenção de Todas as Formas de Discriminação e Proteção às Minorias das Nações Unidas (ONU, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 1997). OSMO, Carla. **Direito à verdade**: origens da conceituação e suas condições teóricas de possibilidade com base em reflexões de Hannah Arendt. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-11022015-144455/publico/TeseCarlaOsma.pdf>. Acesso em: 06 maio 2022.

¹⁹⁵ CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; HATTORI, Marcia Lika. Políticas neoliberais: o desaparecimento de pessoas na burocracia dos cemitérios. **Revista M**. Estudos sobre a morte, os mortos e morrer. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 2020, p. 205.

Depara-se, mais uma vez, com a necropolítica no atendimento policial, agora em face dos familiares vítimas, travestidos de negligentes ou bandidos, a partir das ilações quanto aos seus parentes desaparecidos, na maioria moradores da periferia da capital.

E não mais nos deixemos enganar por normas (sim, normas) inconstitucionais, a exemplo da autorização da incineração de patrimônio social, a bem do “espaço público”, em detrimento de famílias inteiras vagando em busca de seus parentes desaparecidos.

Que a memória não nos deixe esquecer:

Uma das características mais evidentes do regime militar brasileiro foi a sua capacidade de transformar atos de força em figuras do direito. O regime procurou produzir uma certa aparência de legalidade, o que se pode constatar pela existência de atos institucionais dotados de elaboradas exposições de motivos, pela promulgação de emendas constitucionais, pela manutenção da atividade dos poderes legislativo e judiciário (com muitos expurgos, punições e cassações) e pela aprovação de leis ordinárias [...] Para atingir tais objetivos, o regime precisou também controlar um elemento crucial: a relação entre regra e exceção, por meio da hábil manipulação de vários tipos de normas jurídicas¹⁹⁶.

Vive-se outro momento histórico, mas os relegados permanecem.

A propósito, precisou a Corte Constitucional decidir, com repercussão geral, que não é constitucional o Direito ao Esquecimento, ou seja, o impedimento da divulgação de fatos ou dados verdadeiros por meio de comunicação em razão da passagem do tempo, "não há como extrair do sistema jurídico brasileiro, de forma genérica e plena, o esquecimento como direito fundamental limitador, como forma de coatar outros direitos à memória coletiva"¹⁹⁷ (g.n.).

Afinal, “quem vai saber da escravidão, da violência contra mulher, contra índios, contra gays, senão pelo relato e pela exibição de exemplos específicos para comprovar a existência da agressão, da tortura e do feminicídio?”¹⁹⁸. Quem vai saber dos desaparecidos, da ditadura à

¹⁹⁶ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *Revista História do Direito*, 2020, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 227-241, jul.-dez. 2020, p. 229. Disponível em:

[https://www.academia.edu/44835023/Entre_regra_e_exce%C3%A7%C3%A3o_normas_constitucionais_e_atos_inst](https://www.academia.edu/44835023/Entre_regra_e_exce%C3%A7%C3%A3o_normas_constitucionais_e_atos_institucionais_na_ditadura_militar_brasileira_1964_1985)
itucionais_na_ditadura_militar_brasileira_1964_1985. Acesso em: 15 jun. 2022.

¹⁹⁷ Parte do voto da Ministra Cármen Lúcia no RE 1010606/RJ, com repercussão geral reconhecida. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460414&ori=1>. Acesso em: 27 jul. 2022.

¹⁹⁸ Parte do voto da Ministra Cármen Lúcia no RE 1010606/RJ, com repercussão geral reconhecida. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460414&ori=1>. Acesso em: 27 jul. 2022.

democracia? “Não cabe passar a borracha e partir para um verdadeiro obscurantismo e um retrocesso em termos de ares democráticos”¹⁹⁹.

Até porque, na presente matéria, continua ocorrendo descaso com a dignidade da pessoa humana, que é fundamento do Estado Democrático de Direito, conceito que tomado conforme Kant: característica humana do que não tem preço ou valor, ao contrário das coisas. "Ages de tal maneira que tomes a humanidade, tanto em tua pessoa, quanto na pessoa de qualquer outro, sempre ao mesmo tempo como fim, nunca meramente como meio"²⁰⁰.

Ora, um desaparecido, *a priori*, tem seus direitos à vida ou à integridade física violados (se forçado, também à liberdade). Já o familiar, ou interessado direto no desaparecimento, tem, desde logo, sua integridade física violada, tomado pela dor ambígua. Toda a magnitude dos direitos que é tratados aqui é bastante clara.

Vida, liberdade e integridade física não têm valor econômico, pelo contrário, são direitos humanos da mais alta relevância. E independem de origem, raça, etnia, gênero, idade, condição econômica e social, orientação ou identidade sexual, credo religioso ou convicção política.

E, ao Estado, cabe zelar por esses direitos.

¹⁹⁹ Parte do voto do Ministro Marco Aurélio no RE 1010606/RJ, com repercussão geral reconhecida. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460414&ori=1>. Acesso em: 27 jul. 2022.

²⁰⁰ KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Discurso Editorial, 2009, p. 429.

5 CONCLUSÃO

Na certeza de que qualquer conclusão nessa área não é estanque, aristotelicamente a dúvida também foi fonte de nosso conhecimento e motivo de construção de um saber teórico, que nos tem guiado na prática, em ciclo virtuoso, propondo, dada a profundidade do tema, a construção do Direito dos Desaparecidos.

A simples pergunta acerca do que vem a ser o desaparecimento de alguém nos flagrou por várias vezes, até porque, sem esse conceito não seria possível sequer compreender em que medida essas e outras pessoas teriam direitos, para além do clássico Direito Penal, a acolher fatos típicos que, em alguma medida, contemplam o desaparecimento por causas violentas, ameaçadoras, coação ou fraude. Ficou claro que era essencial **1)** adotar conceito por espécies, o que foi feito através do consentimento do desaparecido, daí *voluntário, involuntário e forçado*.

O desaparecimento voluntário, que costuma ser acompanhado da observação no sentido de que o poder público não tem nada a fazer, não é válida, inexistente o direito absoluto ao desaparecimento. É de suma importância concluir que **2)** há *direito relativo a desaparecer*, na medida em que, para a pessoa maior e capaz, é dado manter-se em local desconhecido e sem contato, mas é essencial sua busca para atender ao direito das vítimas de saber se está em segurança.

Surge daí o basilar **3)** *direito de saber* se aquele que procura, e cujo desaparecimento o acometeu da dor da incógnita, está em segurança. E toda, absolutamente toda espécie de desaparecimento o contempla. Começamos atuando justamente ouvindo as vítimas da perda ambígua, assim denominada por Pauline Boss, posto que não sabiam se um ente querido estava vivo ou morto e, assim, não podiam realizar o luto adequado, muitas vezes, sequer seguir adiante, o que foi de extrema relevância para entender a dinâmica daquele direito.

Ser vítima de desaparecimento é ser **4)** vítima do fato em si, quando não voluntário, ou vítima do desaparecimento de alguém, o que faz nascer o *direito de ser buscado e o direito à busca*, pouco ou quase nada exercido pelo poder público, senão em desaparecimentos aparentemente forçados. Talvez porque, como que reconhecendo, na gênese, que todo desaparecimento é grave, mas sem lembrar que os indícios não viriam sem uma mínima investigação (aqui chamada de busca investigativa), foi adotado o registro oficial do desaparecimento na delegacia, através do boletim de ocorrência.

Como todo desaparecimento gera o direito à busca e já que desaparecer, *per si*, não é crime, mas é anunciado ao poder público por BO, o que é inédito, **5)** é necessário que sejam adotados protocolos para o respectivo registro, procedimento e conclusão, de forma que todos os interessados possam acompanhar os devidos passos da apuração. **6)** Merece destaque a legislação que cuida de medidas cautelares a serem requeridas ao juízo, através do seu poder geral de cautela, a exemplo das quebras de sigilo telefônico, telemático e bancário. Embora já existam legislações próprias, a urgência e a gravidade do desaparecimento também são fruto de preconceitos (não exatamente questionamentos de cunho jurídico) em juízo. É importante **7)** capacitar a todos no sentido de que a prova, no momento desse pedido, é dos *indícios de desaparecimento, não de sua causa*, e, a partir daí a busca, desde que seriamente regrada, especialmente pelos sigilos legais, é premente. Defende-se que o desaparecimento exige uma nova forma de pensar dos aplicadores do direito, além do conhecimento analítico do tema.

É necessário, ainda, que os locais de investigação estejam equipados para a *investigação/busca*, cujas especificidades começam, em regra, antes de qualquer trabalho processual ou *in loco*, a exigir um **8)** sistema integrado de dados, que indique pessoas potencialmente desaparecidas (então buscadas por seus familiares ou interessados), ao menos, já acolhidas nos serviços públicos (como hospitais, presídios, fundações casa, albergues, casas de passagem) e seus corpos (em necrotérios e cemitérios). Logicamente, esse banco deveria, posteriormente, estender-se a outros parceiros, até mesmo privados. Relevante lembrar que a Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados) “não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública” (art. 4º, II, a). **9)** Não se faz uma boa política pública nessa área, ademais, sem estudo jurimétrico.

É próprio do *Direito do Desaparecidos*, com as especificidades aqui já apontadas, que **10)** a escuta dos familiares ou primeiros interessados, dada a profunda dor da incógnita, seja interdisciplinar, daí humanizada, mesmo – ou, especialmente – em ambiente policial, tendo em vista a escolha nacional do registro de BO, o que costuma favorecer a própria busca investigativa. É a proposta que vai além daquela valiosa Lei n. 13.431/2017 (Lei da Escuta Humanizada), pois o fato e seus danos traumáticos, aqui, ainda estão em curso.

Nas atuais circunstâncias, funcionários que trabalham com a investigação/busca sentem-se atuando no que não lhes cabe, ou vistos dessa forma institucionalmente, e vítimas sentem-se profundamente desatendidas, o que tem exigido **11)** capacitação protagonizada pela cúpula da

segurança pública, a demonstrar a relevância do trabalho. Os registros de desaparecimentos, por ora, não têm sequer um tratamento de dados pela instituição. É cediço que temos grandes males a prevenir e combater, o que só ficaria mais claro através do conhecimento de possíveis causas, locais e vítimas preponderantes. Vive-se na velha retórica “a maioria volta e não era grave”, sem maiores dados técnicos. Ademais, e quem – a pessoa humana – não volta? Onde está? Quantas estão nessa cifra e por quê?

Mais grave ainda, certo que o desaparecimento persistente acomete os mais vulneráveis, tem sido a vitimização secundária dos familiares, como se não bastasse viver a dor do desaparecimento. Aqui, vige conhecido problema da estigmatização, especialmente calcada da pessoa vítima desaparecida e/ou de seus familiares, e seus locais de moradia, basicamente decidindo quem “merece” ser buscado e quem “não merece”, vigendo a necropolítica do desaparecimento, o que, metaforicamente, é uma das facetas do desaparecimento no desaparecimento.

É dever do poder público arrostar o que se denomina *redesaparecimento* – pessoas desaparecem, aparecem e o poder público desaparece com elas – desenvolvendo olhar também sobre os direitos após a morte, posto que **12)** corpos de pessoas “não identificadas” nominalmente e/ou “não reclamadas” *redesaparecem* em larga escala, o que poderia ser evitado com a mesma organização pública de dados, pelo banco de desaparecidos. Até mesmo onde os corpos submetidos à necropsia são identificados por nome, como no Serviço de Verificação de Óbito da Capital de São Paulo (SVOC), isso vem ocorrendo rotineiramente.

13) Na ausência do banco intercomunicado diretamente com o IMLs e os SVOs em cada Estado brasileiro (futuramente subsidiando a Federação), entende-se que é urgente regulamentar a obrigação de informação aos familiares, proprietários desses corpos, sobre suas localizações, antes do envio à inumação pública.

14) É urgente também articular leis municipais (esfera de atribuição em matéria de cemitérios), especialmente nas cidades maiores, que estabeleçam o adequado manejo (transposição e guarda) das ossadas de pessoas “não identificadas” e/ou “não reclamadas”, indigentes ou não, e **15)** que proíbam, definitivamente, especialmente sob a alegação de liberação do espaço público, suas incinerações, única forma de atender ao direito ao encontro, garantir o exercício digno do luto, obter respostas sobre a causa da morte, satisfazendo o direito à verdade e, se o caso, o direito à

justiça. Atender, mais, ao direito coletivo à verdade sobre o trato e o destino dos nossos cidadãos e seus corpos.

Aliás, é necessário passar a **16)** capacitar, inclusive no âmbito da investigação/busca, para tudo o quanto contempla a antropologia humana, desmitificando, especialmente para fins de desaparecimento de pessoas, a suficiência da identificação por exame de DNA. É essencial ensinar que a identificação é um processo científico, não é o mesmo que o reconhecimento, o qual, mesmo que o fosse, nunca poderia ser suficiente para se devolver um corpo à família. É preciso, mais, **17)** investir na arqueologia forense, quando, por exemplo, valas clandestinas das periferias da cidade de São Paulo não ficariam sem repostas. O próprio Direito Penal, depois dos Direitos Humanos satisfeitos, muito se beneficiaria, já que identificar a vítima de um crime é um importante indício para a investigação (lembramos do início do PLID no Estado do Rio de Janeiro).

A propósito, um país que não consegue sequer priorizar o desaparecimento forçado de pessoas, por meio ou omissão dos agentes do Estado, tal qual conceito internacional, ratificado nacionalmente, sem qualquer reserva, desde 2016 (o que também demorou para ocorrer), necessita de urgentes políticas públicas sobre desaparecimento, a destacar, também, a **18)** a necessária tipificação do desaparecimento forçado. Os bens jurídicos tutelados, vida e liberdade, são da maior relevância e a sucessão de fatos no Brasil não justifica qualquer dúvida quanto a esse relevante penal. Para os adeptos do Direito Penal Mínimo, fica a certeza de que os tipos penais atuais sequer podem ser considerados subsidiários, posto que não contemplam, em nenhuma medida, o odioso dolo de fazer desaparecer alguém e não informar seu destino. Fazer desaparecer com alguém é tão grave que o sujeito ativo do crime não deveria nem ser próprio, embora especialmente agravado quando praticado por agentes públicos.

Como manda a ordem constitucional democrática, via art. 144, em consonância com os tratados internacionais, segurança pública é um direito fundamental, que assegura o gozo de inúmeros outros direitos previstos no ordenamento jurídico. Extrapola a dimensão estritamente criminal e remete à forma como o Estado, em suas múltiplas esferas e poderes, está constituído para garantir paz e direitos à população. **19)** O desaparecimento de pessoas é tema que deve estar na mais alta prioridade da segurança pública.

20) O desenvolvimento dessa política pública de segurança também contempla política criminal, enquanto um conjunto de opções políticas dentro da esfera criminal, sem que, necessariamente, seja combatido um crime. Repousa na temática de desaparecidos de gravidade e

especificidade tais que exigem investigação à maneira da esfera processual penal, embora sem tocar o Direito Penal. **21)** O atual não fazer é uma tomada de posição de política criminal, cuja seleção vitimizante secundária e o poder penal subterrâneo precisam ser reconhecidos para que se opere verdadeira mudança.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. Disponível em <https://abj.org.br/conteudo/jurimetria/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

ABREU, Jean Luiz Neves. Os estudos anatômicos e cirúrgicos na medicina portuguesa do século XVIII. **Revista da Sociedade Brasileira de História da Ciência**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 149-152, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANCILLOTTI, Roger; PRESTES JR., Luiz Carlos. **Manual de técnicas em necropsia médico legal**. Rio de Janeiro: Rubio, 2009.

ANSARA, Soraia. Políticas de memória vs. políticas do esquecimento: possibilidades de desconstrução da matriz colonial. **Revista Psicologia Política**, *online*, v. 12, n. 24, São Paulo, ago. 2012. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2012000200008. Acesso em: 02 maio 2021.

AMBOS, Kai *et al.* (org.). **Desaparición forzada de personas: análisis comparativo e internacional**. Bogotá: Temis, 2009.

ARAÚJO, Bárbara Almeida de. **A ausência: análise do instituto sob a perspectiva civil-constitucional** *apud* TEPEDINO, Gustavo. **A parte geral do novo Código Civil: estudos na perspectiva civil constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ARAÚJO, Fábio Alves. **Das consequências da “arte” macabra de fazer desaparecer corpos: violência, sofrimento e política entre familiares de vítima de desaparecimento forçado**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.academia.edu/30708420/Tese_Das_consequencias_da_arte_macabra_de_fazer_d_esaparecer_corpos_desaparecimentos_violencia_sufrimento_e_politica. Acesso em: 15 out. 2021.

ARAÚJO, Fábio Alves. **Do luto à luta: a experiência das mães de Acari**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2007.

ARAÚJO, Fábio Alves. Morte sem corpo e sem sepultura: notas sobre desaparecimento forçado hoje. *In: VIII Reunión de Antropología del Mercosur*, 2009, Anais da VIII RAM, Buenos Aires, 2009.

ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARISTÓTELES. **The works of Aristotle**. Reino Unido: Encyclopaedia Britannica Inc., 1952; Ét. a Nic. = Ética a Nicômaco; Met. = Metafísica; Fís.= Física; Pol. = Política; Ret. = Retórica; De An. = Da alma; An. Pri. = Primeiros Analíticos; An. Post. = Analíticos Posteriores; Cat. = Categorias; To. Tópicos; Poét. = Poética. (POL. I, 11, 1258B). Disponível em: <https://www.britannica.com/>. Acesso em: 04 jul. 2022.

AZEVEDO, Barbara Araújo Silva de; VANDERLEI, Lygia Carmen de Moraes; MELLO, Roberto José Vieira de; FRIAS, Paulo Germano de. Avaliação de implantação dos serviços de verificação de óbito em Pernambuco, 2012: estudo de casos múltiplos. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**. Brasília, 25(3), p. 595-606, jul.-set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ress/v25n3/2237-9622-ress-25-03-00595.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2019.

AZEVEDO, Desirée de Lemos. **Ausências incorporadas**: etnografia entre familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil. São Paulo: Unifesp, 2018.

AZEVEDO, Desirée de Lemos. Memórias do esquecimento: a construção de um olhar humanitário sobre a ditadura no Brasil. In: TELES, Edson; QUINALHA, Renan (org.). **Espectros da ditadura**: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal. **Dossiê inquérito policial no Brasil**, v. 26, abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/>. Acesso em: 10 maio 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARAYBAR, José Pablo; BLACKWELL, Rebecca. Where are they? Missing, forensics, and memory. *Annals of Anthropological Practice*, v. 38, n. 1, p. 22-42, 2014. In: HATORI, Marcia; CARNEIRO, Eliana Vendramini. Políticas neoliberais: o desaparecimento de pessoas na burocracia dos cemitérios. **Revista M. Estudos sobre a morte, os mortos e morrer**, v. 5, n. 10, 2020, p. 204. Disponível em: <http://www.seer.unirio.br/revistam/article/view/9972/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BARBOSA, Jonnefer. **Políticas de desaparecimento e nihilismo de Estado**. Disponível em: https://www.academia.edu/43320724/Políticas_de_desaparecimento_e_nihilismo_de_Estado. Acesso em: 07 maio 2022.

BARCELLOS, Ana Paula. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988, Rio de Janeiro, 221: 159-188, jul./set. 2000. **Revista de Direito Administrativo**. Disponível em: https://www.academia.edu/59948571/Normatividade_dos_princ%C3%ADpios_e_o_princ%C3%ADpio_da_dignidade_da_pessoa_humana_na_Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988. Acesso em 14 de setembro de 2022.

BBC News Brasil. **Um ano após tragédia, mais de 200 continuam desaparecidos na serra do Rio.** Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/01/120111_teresopolis_chuvas_desaparecidos_rs. Acesso em: 28 maio 2022.

BBC News Brasil. **'Meu filho foi enterrado e só me avisaram 2 anos depois':** como Brasil prolonga sofrimento de famílias de desaparecidos. Por: Amanda Rossi. 6 set. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45363510>. Acesso em: 07 maio 2022.

BECCARIA, Cesare Bonesana, Marchesi de. **Dos delitos e das penas.** Trad. Lucia Guidicini e Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BECCARIA, Cesare Bonesana, Marchesi de. **Dos delitos e das penas.** Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2000.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. **Bem jurídico-penal.** São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BERNARDI, Bruno Boti; OSMO, Carla. Direito ao luto e prevenção do desaparecimento de pessoas no contexto da pandemia: parâmetros da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. p. 13. *In*: TELES, Edson; CALAZANS, Marília. **A pandemia e a gestão das mortes e dos mortos.** São Paulo: UNIFESP, Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF), 2021.

BERTOLLI FILHO, Claudio; TALAMONI, Ana Carolina Biscalquini. A anatomia e o ensino de anatomia no Brasil: a escola boveriana. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal** – parte geral. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BITTENCOURT, Edgar de Moura. **Vítima.** 2. ed. São Paulo: LEUD, 1978.

BRANDÃO, Cláudio. **Teoria jurídica do crime.** 6ª Ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Crianças desaparecidas:** políticas públicas existentes e propostas de aprimoramento. Elaboração Vitor Silva Alencar, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/consultorias/conada/criancas-desaparecidas-politicas>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade.** Mortos e desaparecidos políticos. Brasília: CNV, 2014. 1996 p. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 3). Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf. Acesso em: 04 jan. 2022.

BRITO, Cristiane Camargo de Oliveira; SANTOS, Marcella Oliveira; BRITO, Marcus Vinicius Camargo de; COELHO, Maria Renata Machado. Relato de experiência da perda ambígua diante de um filho adolescente desaparecido. **Periódicos Eletrônicos em Psicologia**, v. 22, n. 1, Porto Alegre, jan.-jun. 2018. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2018000100006. Acesso em: 14 jan. 2022.

BUSATO, Paulo César. **Fundamentos para um direito penal democrático**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 5.215/2022**. Apensado ao PL n. 6.240/2013. Dispõe sobre prevenção e repressão ao desaparecimento forçado de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas, altera o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e a Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2265457>. Acesso em: 19 jul. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O estado de coisas inconstitucional e o litígio estrutural**, 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>>. Acesso em 11/07/2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2004.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. A anistia brasileira a crimes contra a humanidade e o legado da barbárie do desaparecimento oficial de pessoas. *In*: TELES, Edson; QUINALHA, Renan (org.). **Espetros da ditadura**: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. Desaparecidos civis: a canção que não cala por dentro, p. 57-76. *In*: GUERRA FILHO, Willis Santiago (coord.); CANTARINI, Paola; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (org.). **Direito e música brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; DUARTE, Mariana Borgheresi; GENNARI, Patrícia Visnardí. A continuidade dos desaparecimentos forçados de pessoas no Brasil: uma política de seletividade de vidas humanas. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Direitos Humanos – Defesa de Vítimas de Desaparecimento de Pessoas**, v. 6, n. 9, 2021, p. 132-148. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume29.aspx. Acesso em: 15 fev. 2022.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; MEO, Márcio Alexandre. A precariedade dos dados informados em boletim de ocorrência: desaparecimento de pessoas forçado por omissão do Estado. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. Conselho Nacional do Ministério Público, v. 2, 2021, p. 264-281. Disponível em: <https://cispregional.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2020/10/Revista-CNMP.-MP-e-Controle-Externo-da-Atividade-Policial.pdf>. Acesso em: 03 maio 2022.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. O crescente desaparecimento civil de mulheres vítimas de estupro interfamiliar: mais uma grave mazela social. *In*: PIMENTEL, Silvia (coord.); PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de. **Estupro: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinaridade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; SOARES, Inês Virgínia Prado. **O direito ao luto das famílias de pessoas desaparecidas em meio à pandemia**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-direito-ao-luto-das-familias-de-pessoas-desaparecidas-em-meio-a-pandemia-20052020#:~:text=Afirmamos%2C%20h%C3%A1%20menos%20de%20dois,viv%C3%AAn cia%20do%20ritual%20da%20despedida>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. Os mortos da Covid-19 que a omissão do Estado pode vir a fazer desaparecerem, p. 4-6. *In*: **Boletim Extraordinário CAAF/UNIFESP de Enfrentamento da Covid-19**. Mortos e mortes da COVID-19: saberes, instituições e regulações, n. 1.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; HATTORI, Marcia Lika. Políticas neoliberais: o desaparecimento de pessoas na burocracia dos cemitérios. **Revista M. Estudos sobre a morte, os mortos e morrer**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 2020, p. 200-216.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; SOARES, Inês Virgínia Prado. **O que fazer com as ossadas paulistanas**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-fazer-com-as-ossadas-paulistanas-30082018>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; MARINELLI, Melânia Bier Barbosa; PEDRO, Suzana Cirila. O desaparecimento e o atendimento humanizado às primeiras vítimas conhecidas. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Direitos Humanos – Defesa das Vítimas de Desaparecimento de Pessoas**, v. 6, n. 29, 2021, p. 21-36.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. O Ministério Público e os serviços de verificação de óbito: a urgente necessidade de fiscalização desse serviço em prol das pessoas desaparecidas ou da materialidade de seus delitos. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. Conselho Nacional do Ministério Público, v. 2, 2021, p. 29-43. Disponível em: <https://cispregional.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2020/10/Revista-CNMP.-MP-e-Controle-Externo-da-Atividade-Policial.pdf>. Acesso em: 03 maio 2022.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; GENNARI, Patrícia Visnardi. O Ministério Público em busca de pessoas desaparecidas: a função social dos ossários perpétuos em cemitérios públicos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 2, n. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; GENNARI, Patrícia Visnardi. O Ministério Público em busca de pessoas desaparecidas: desaparecimentos forçados por omissão do Estado. **Revista Liberdades**, n. 22, maio-ago. 2016.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; GENNARI, Patrícia Visnardi. O Ministério Público em busca de pessoas desaparecidas: um olhar ao meio ambiente destinado às inumações de pessoas não identificadas no Município de São Paulo. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v. 8, n. 3, p. 114-136, 2020.

CARNEIRO, Eliana Vendramini; GENNARI, Patrícia Visnardi. Ministério Público em busca de desaparecidos: desaparecimentos forçados por omissão do Estado. **Revista Liberdades**, 22. ed., p. 42, maio-ago. 2016.

CARVALHO, Délton Winter de. A natureza jurídica da pandemia COVID-19 como um desastre biológico: um ponto de partida necessário para o direito. **Revista dos Tribunais**, n. 1.017, jul. 2020. Disponível em: <https://sismpbva.mpsp.mp.br/consulta/ArquivoView.aspx?idDocumento=6917031>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Weliton. Tratados Internacionais de Direitos Humanos Anteriores à Emenda Constitucional 45: o problema do status normativo. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais** - n° 8, 2010.

CLAUDINO, Marcus Roberto. **Mortos sem sepultura**: o desaparecimento de pessoas e seus desdobramentos. Florianópolis: Palavracom, 2013.

COLUCCI, Maria da Glória; TONIN, Marta Marília. **A pessoa em condição especial de desenvolvimento e a educação como direito fundamental social**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=113>. Acesso em: 2 mar. 2022.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Pessoas desaparecidas** – acabar com o silêncio. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/pessoas-desaparecidas-acabar-com-o-silencio>. Acesso em: 9 maio 2022.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Ainda?** Essa é a palavra que mais dói. Brasília, 2021.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Las personas desaparecidas y sus familiares** – documentos de referência. Genebra: CICV, 2004.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Pessoas desaparecidas**: manual para parlamentares, n. 17, 2009.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Proteção legal de dados pessoais e restos mortais**. Genebra: CICV, 2017.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Viver com a ausência**: ajuda às famílias dos desaparecidos. Genebra: CICV, 2015.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório**, v. III. Mortos e desaparecidos políticos. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf. Acesso em: 04 jan. 2022.

CONDE, Francisco Muñhoz. **Edmund Mezger y el derecho penal de su tiempo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.

COPETTI, André. **Direito Penal e Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2000,

CRUZ, André Luiz de Souza. Desaparecimento: entre o direito de liberdade e a dignidade da pessoa humana. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro** n. 54, p. 33-53, out.-dez. 2014.

CUNHA, Eugénia. Devolvendo a identidade: a antropologia forense no Brasil. **Revista Ciência e Cultura**, v. 71, n. 2, São Paulo, abr.-jun. 2019. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000200011. Acesso em: 6 jun. 2022.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Questões fundamentais do direito penal revisitadas**. São Paulo: RT, 1999.

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do biodireito**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ECO.A. PUC-RJ. **A busca de pessoas desaparecidas: parâmetros internacionais e o contexto brasileiro**. Webinar. Andrea Schettini; Carolina de Campos Melo; Catherine Kent; Gabrielle Abreu; Eliana Vendramini Carneiro; Juan Pablo Alban Alencastro; Julissa Mantilla Falcón Disponível em: <https://ecoa.puc-rio.br/a-busca-de-pessoas-desaparecidas-parametros-internacionais-e-o-contexto-brasileiro>. Acesso em: 2 abr. 2022.

ELLINGER, Frederico; BEZERRA, Kelen Christina Alves. **Manual de procedimentos do serviço de verificação de óbitos de Marília**. 2011. Disponível em: <https://www.famema.br/assistencial/superinte/docs/manualSVOversao26outubro11.pdf>. Acesso em: 14 maio 2022.

EXTRA. **Sumiço de jovens relacionado ao uso da internet preocupa funcionários do programa SOS Crianças Desaparecidas**. 11 ago. 2012. Por: Bruno Rohde. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/sumico-de-jovens-relacionado-ao-uso-da-internet-preocupa-funcionarios-do-programa-sos-criancas-desaparecidas-5764519.html>. Acesso em: 28 dez. 2021.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Antonio Scarance. **O papel da vítima no processo criminal**. São Paulo: Malheiros, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón** – teoria del garantismo penal. Trad. Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés. Madrid: Trotta, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del mais débil**. Madrid: Trotta, 1999.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. **Uma etnografia para muitas ausências: o desaparecimento de pessoas como ocorrência policial e problema social**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. **Apenas preencher papel**: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. Disponível em: https://www.academia.edu/42034069/_Apenas_preencher_papel_reflex%C3%B5es_sobre_registros_policiais_de_desaparecimento_de_pessoa_e_outros_documentos. Acesso em: 30 abr. 2022.

FIGARO-GARCIA, Claudia. **Uma proposta de prática psicológica para casos de desaparecimento de crianças e adolescentes** (Tese) Doutorado em Psicologia), Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47133/tde-26072010-123243/publico/garcia_do.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

FONDEBRIDER, Luis. La antropología forense como instrumento para el análisis de la violencia política. *In*: (org.) TELES, Janaína. **Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?** 2. ed. São Paulo: Humanitas, 2011.

FOUCAULT, Michel. **A microfísica do poder**. 4. ed. Roberto Machado (org. e trad.). Rio de Janeiro: Graal, 1984.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da clínica**. Roberto Machado (org. e trad.). Rio de Janeiro: Forense, 1977.

FRANÇA, Paula Marcela Ferreira. **Experiências sociais de familiares de pessoas desaparecidas: competências para a dessingularização das demandas por justiça e modulações sociais das denúncias**. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/20580/18109>. Acesso em: 9 maio 2022.

FRANÇA, Paula Marcela Ferreira. **Onde está meu filho?** A denúncia do desaparecimento de pessoas. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais, Brasil, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/38915700/Tese_Onde_est%C3%A1_o_meu_filho_A_den%C3%BAncia_do_desaparecimento_de_pessoas_2018_. Acesso em: 25 set. 2021.

FRANCO, Fábio Luís. **Governar os mortos: necropolíticas, desaparecimento e subjetividade**. São Paulo: Ubu, 2021.

G1 SP. **Prefeitura de SP consegue na Justiça direito de cremar 1.600 ossadas do Cemitério da Quarta Parada**. G1 São Paulo, *online*, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-consegue-na-justica-direito-de-cremar-1600-ossadas-do-cemiterio-da-quarta-parada.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2020.

GALINDO, Dolores Cristina Gomes. **Ilustrar, modificar, manipular: arte como questão de segurança da vida**. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2006, p. 49. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/17176/1/PSO%20-%20Dolores%20Galindo.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2021.

GATTÁS, Gilka J. Figaro; FIGARO-GARCIA, Claudia. **Caminho de volta**: tecnologia na busca de crianças e adolescentes desaparecidos no Estado de São Paulo. SEDH-CONANDA, 2007.

GENEBRA. **Conferencia Internacional de Expertos Gubernamentales y no Gubernamentales**. Genebra, Observaciones y Recomendaciones, 19-21 de febrero de 2003.

GGN. **Caminhada do Silêncio lembra vítimas da ditadura militar e do Estado brasileiro**. Por: Tatiane Correia. 31 mar. 2022. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/politica/caminhada-do-silencio-lembra-vitimas-da-ditadura-militar-e-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 10 maio 2022.

GLOBO NEWS. **Corpo de desaparecida há 13 anos é encontrado em faculdade de medicina**. Rosana Mendes morreu em 2009 e corpo foi doado como objeto de estudo. Família não conseguiu atestado de óbito e muito menos enterrar o corpo. 13 jul. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/07/corpo-de-desaparecida-ha-13-anos-e-encontrado-em-faculdade-de-medicina>. Acesso em: 29 maio 2022.

GOLDIM, José Roberto; PITHAN, Carolina da Fonte; OLIVEIRA, Juliana Ghisleni de; RAYMUND, Marcia Mocelin. **O processo de consentimento livre e esclarecido em pesquisa**: uma nova abordagem. Disponível em: https://www.academia.edu/66946382/O_processo_de_consentimento_livre_e_esclarecido_em_pesquisa_uma_nova_abordagem. Acesso em: 31 maio 2022.

GOMES, Luiz Flávio, BIANCHINI, Alice (coord.). **Beccaria e o drama do castigo penal**: civilização ou barbárie? São Paulo: Saraiva, 2014.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Crimes da ditadura militar e o “Caso Araguaia”: aplicação do direito internacional dos direitos humanos pelos juízes e tribunais brasileiros. *In*: GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLLI, Valério de Oliveira (coord.). **Crimes da ditadura militar**: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: RT, 2011.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; BRANCO, Thayara Castelo; ALVES, Maurício Roberto Monier Filho. Discutindo a segurança pública à luz das exigências de um Estado Democrático de Direito, p. 29 *In*: TEIXEIRA, Marcio Aleandro Correia; APOLINÁRIO, Ariston Chagas Júnior; LIMA, Marcelo de Carvalho. **Direitos humanos e sistema de justiça**: estudos em homenagem ao Professor Agostinho Ramalho Marques Neto, v. 2. São Luis: EDUFMA, 2019.

GUIMARÃES, Marco Aurelio. Medicina legal. *In*: VELHO, Jesus Antonio; GEISER, Gustavo Caminoto; ESPINDULA, Alberi. **Ciências forenses**: uma introdução às principais áreas da criminalística moderna. Campinas: Millennium, 2012.

ISRAEL, Jean-Jaques. **Direito das liberdades fundamentais**. Barueri, São Paulo: Manole, 2005.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. **Brasil condenado a legislar pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**: da obrigação de tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado: textos para discussão, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Discurso Editorial, 2009.

KOPRIVITZA, Ulises Sandal Ramos. **Desaparecimento forçado de pessoas no México: uma proposta de *lege ferenda***. Disponível em: periódicos.unb.br. Acesso em: 25 maio 2022.

KUCINSKI, Bernardo. **K. relato de uma busca**. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

LEAL, Eduardo Martinelli. **A dúvida mais persistente: as formas de governo do desaparecimento de pessoas**. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017, Brasil. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/173797/001061594.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 set. 2021.

LEAL, Eduardo Martinelli. **Todas as portas que encontrei fechadas: a política do sofrimento na “ausência” e no “desaparecimento” de pessoas no Brasil**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.29rba.abant.org.br/resource/anais/1/1401944102_ARQUIVO_ArtigoRBAEduardoMartinelliLeal.pdf. Acesso em: 9 maio 2022.

LEAL, Eduardo Martinelli. **Naquela época não se ouvia falar de desaparecido: família e maternidade na militância do desaparecimento de pessoas no Brasil**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/Xm5bpdvMLpsXytZM7yQmTfm/?lang=pt>. Acesso em: 9 maio 2022.

LIMA, João André. **A harmonização do direito privado**. Brasília: FUNAG, 2008.

LIMA, Roberto Kant de. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

LOMBROSO, Cesare. **O homem delinquente**. Trad. Sebastião José Roque. São Paulo: Ícone, 2007.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. Belo Horizonte: Lumen Juris, 2006.

MACHADO, Vilma de Fátima; LIMA JUNIOR, Javahé de. A vítima como sujeito de direitos no direito processo penal. Revista de Direito Penal, Processo penal e Constituição. UFPB, CONPEDI, 2014. In: **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 6 n. 28 p. 12, 2021. Disponível em: <http://oemmnndcbldboiebfnladdacbdadm/http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c4c0466a651f3c8b>. Acesso em: 18 fev. 2020.

MÃE, Valter Hugo. **A máquina de fazer espanhóis**. São Paulo: Biblioteca Azul, 2016.

MÃES DA SÉ. **Site institucional**. Disponível em: <http://www.maesdase.org.br/>. Acesso em: 09 maio 2022.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. São Paulo: Bookseller, 1998.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: RT, 1985.

MELO, Edgar Sanches de **Serviço público: segurança pública**. Ferramentas necessárias para a gestão. Disponível em:

https://www.academia.edu/33221626/SERVI%C3%87O_P%C3%9ABLICO_SEGURAN%C3%87A_P%C3%9ABLICA. Acesso em: 17 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Cartilha de enfrentamento ao desaparecimento** – orientações e direitos na busca de uma pessoa desaparecida. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/>. Acesso em: 01 jan. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Estatística de notícias de desaparecimento e encontro de pessoa no Estado de São Paulo**. Fontes: Ofícios n. 465/2014-rc, n. 668/2016-sec, n. 475/2017, n. 93/2019 da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, 4ª Delegacia de Desaparecidos do Departamento Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/plid/estatisticas>. Acesso em: 19 jul. 2022.

MONARCO, Gustavo Ferraz de Campos. **A proteção da criança no cenário internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MONIZ SODRÉ, Antonio de Aragão. **As três escolas penais**: clássica, antropológica e crítica (estudo comparativo). Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1952.

MUNFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998. *In*: OLIVEIRA, José Maria Xavier de. **Morfologia da cidade**: o cemitério como uma questão simbólica e espacial. Disponível em: <http://www.efdeportes.com/efd198/o-cemiterio-como-uma-questao-simbolica.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

NEUMANN, Marcelo. **O desaparecimento de crianças e adolescentes**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2010, Brasil. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18048/1/Marcelo%20Moreira%20Neumann.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

NEPOMUCENO, Eric. **A memória de todos nós**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

OLIVEIRA, Djaci. **Desaparecidos civis**: conflitos familiares, institucionais e segurança pública. Disponível em: https://www.academia.edu/10084007/Desaparecidos_civis_conflitos_familiares_institucionais_e_seguran%C3%A7a_p%C3%ABblica. Acesso em: 02 jan. 2022.

OLIVEIRA, Djaci. **O desaparecimento de pessoas no Brasil**. Goiânia: Cãnone, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/15524665/O_desaparecimento_de_pessoas_no_Brasil. Acesso em: 10 set. 2021.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de. **Tipificação do desaparecimento forçado de pessoas no direito brasileiro**: problemas decorrentes da interconexão entre direito penal internacional e direito penal. Porto Alegre: Fu, 2016.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de. **Desaparecidos civis**: um problema de gênero e geracional. 3º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero – Redações e artigos científicos vencedores. Brasília: Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/15524604/Desaparecidos_Civis_um_problema_de_g%C3%AAnero_e_geracional. Acesso em: 12 jul. 2022.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de. **Desaparecidos civis**: transformando os desaparecimentos de pessoas em um problema de segurança pública. Acesso aos direitos sociais: infância, saúde, educação, trabalho. (org.) Paulo Sérgio Pinheiro e Regina Pahim Pinto. Série Justiça e Desenvolvimento. São Paulo: Contexto, 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Direitos humanos – desaparecimentos forçados ou involuntários. **Folheto informativo** n. 6, Rev. 2. Genebra, 1997.

OSMO, Carla. **Direito à verdade**: origens da conceituação e suas condições teóricas de possibilidade com base em reflexões de Hannah Arendt. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-11022015-144455/publico/TeseCarlaOsmo.pdf>. Acesso em: 06 maio 2022.

PAIOLI, Maria Célia. Memória, história e cidadania: o direito ao passado. *In*: SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA. **Direito à memória**: patrimônio histórico e cidadania. Departamento do Patrimônio Histórico. São Paulo: DPH, 1992.

PAIVA, Rubens; HATTORI, Marcia Lika. **A formação do grupo de antropologia forense para a identificação das ossadas da Vala de Perus**. Capítulo produzido para o relatório, t. I, parte I. Disponível em: <http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **Revista História do Direito**, 2020, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 227-241, jul.-dez. 2020, p. 229. Disponível em: https://www.academia.edu/44835023/Entre_regra_e_exce%C3%A7%C3%A3o_normas_constitucionais_e_atos_institucionais_na_ditadura_militar_brasileira_1964_1985. Acesso em: 15 jun. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Directorate-General for External Policies**. Policy Department. Trafficking in human organs, trafficking in organs, tissues and cells (OTC) trafficking in OTC may be defined as, 2015. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549055/EXPO_STU\(2015\)549055_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549055/EXPO_STU(2015)549055_EN.pdf); Acesso em: 30 jan. 2017.

PENA, Sérgio D. J. Razões para banir o conceito de raça da medicina brasileira. **Revista História, Ciências e Saúde** – Manguinhos, v. 12, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=386137981006>. Acesso em: 2 abr. 2021.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Convenção Internacional para a proteção de todas as pessoas contra o desaparecimento forçado e seus impactos no Brasil. **Espaço Jurídico Journal of Law**, v. I, n. I, p. 381-420, Joaçaba: Unoesc, jan.-jun. 2000.

PETROCELLI, Blagio. **Principi di Diritto Penale**, vol, I, 1944, p. 311, apud MARQUES, José Frederico. Tratado de Direito Penal, vol. II, 2ª ed, São Paulo: Saraiva, 1965, p.275.

PINHEIRO, Laíze Gabriela Benevides. Estado de exceção nas favelas cariocas: o caso do desaparecimento forçado do pedreiro Amarildo. *In*: RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; BARTIRA, Macedo Miranda Santos; MELLO, Marília Montenegro Pessoa (coord.). **Criminologias e política criminal**. CONPEDI/UFS. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PONTE, Antonio Carlos da. **Crimes eleitorais**. São Paulo: Saraiva, 2008.

PORTO, Tarcisa Araceli Marques. **A ausência no novo Código Civil**. São Paulo: SRS, 2008.

PORTUGAL. **Manual de procedimentos de investigação de pessoas desaparecidas da República Portuguesa**. Inspetores Fernando Santos, Armando Machado e Cristina Santos, 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Relatório da Comissão da Verdade**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/RelatorioCMV_DVD.pdf. Acesso em: 02 mar. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Secretaria Especial dos Direitos Humanos** – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. REDESAP. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cdhm/arquivos-de-audio-e-video/denise-paiva>. Acesso em: 19 jan. 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Direitos Humanos. **Habeas Corpus**: que se apresente o corpo. Brasília: Imprensa Oficial da República, 2010.

PSDB. **Governo Lula contingenciou recursos do portal Redesap**. 28 maio 2007. Disponível em: <https://www.psd.org.br/acompanhe/noticias/governo-lula-contingenciou-recursos-do-portal-redesap>. Acesso em: 5 fev. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Revista online, vol. 62, p.9, set. 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4940117/mod_resource/content/1/ACR_Mandados_de_Criminalizacao.pdf. Acesso em: 03 de janeiro de 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional do estado em condição especial de desenvolvimento e a educação como direito fundamental social**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=bee8b2cc16ae69b1>. Acesso em: 9 fev. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. **Revista CEJ**, Brasília, n. 29, p. 53-63, abr.-jun. 2005.

RAUSCHENBACH, Mina; FAVRE, Pamela Favre; JIMENEZ, Alejandro; OTT, Lisa; CORALLI, Ana Srovin; WEBSTER, Bronwen. Who are they to say? **Torture**, v. 31, n. 2, 2021. Disponível em: <https://irct.org/media-and-resources/publications>. Acesso em: 02 mar. 2022.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REDAÇÃO MT. **Bandido é torturado antes de ser morto pelo ‘Tribunal do Crime’** (Veja vídeos – cenas fortíssimas). Disponível em: <https://redacaomt.com.br/videos/bandido-e-torturado-antes-de-ser-morto-pelo-tribunal-do-crime-veja-videos-cenas-fortissimas/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

REZENDE, Patrick Arley. **Corpos sem nome, nomes sem corpos**: desconhecidos, desaparecidos e a constituição da pessoa. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2012, Brasil. Disponível em: https://www.academia.edu/3461418/Corpos_sem_nome_nomes_sem_corpos_Desconhecidos_desaparecidos_e_a_constituicao_da_pessoa. Acesso em: 15 out. 2021.

RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade – alternativas à crise**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009.

ROQUE, Ana Rita; ESTEVES, Maria Lapa. O processo do luto na ausência do corpo. *International Journal of Developmental and Educational Psychology/Revista INFAD de Psicología*, n. 1, v. 1, 2009. Disponível em: http://infad.eu/RevistaINFAD/2009/n1/volumen1/INFAD_010121_627-634.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

ROXIN, Claus. **Derecho penal**: parte general, t. I, Trad. Diego-Manuel Luzón Peña, Madri: Civitas, 1997.

SÁ, Alvinio Augusto de. Desafios da execução penal frente aos processos de construção da imagem do inimigo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 20, n. 99, p. 215-238, nov.-dez. 2012.

SÃO PAULO. Subprefeitura. **Falecidos IML/SVOC**. Lista de pessoas falecidas não reclamadas encaminhadas para sepultamento nos cemitérios públicos desde 2014. Dados enviados pelo Instituto Médico Legal (IML) e Serviço de Verificação de Óbitos (SVOC). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/servico_funerario/falecidos/index.php?p=172214. Acesso em: 18 jul. 2022.

SANTOS, Christiano Jorge. **Crimes de preconceito e de discriminação**. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

SARASON, S. The psychological sense of community: Prospects for a community psychology. San Francisco: Jossey-Bass, 1974. *In*: NEPOMUCENO, Bárbara Barbosa; BARBOSA, Marília Studart; XIMENES, Verônica Moraes; CARDOSO, Antônio Alan Vieira. **Bem-estar pessoal e sentimento de comunidade**: um estudo psicossocial da pobreza. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-12472017000100009. Acesso em: 09 maio 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição, proporcionalidade e direitos fundamentais: o direito penal entre proibição de excesso e de insuficiência. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 4, n. 7, p. 160-209, jan.-jun. 2006.

SEIXAS, Ivan. Uma ditadura contra o povo e o país. *In*: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Vala clandestina de Perus**: desaparecidos políticos, um capítulo não encerrado da história brasileira. São Paulo: Ministério da Justiça, 2012.

SERPI, Anelise Buzzi. **Desaparecidos do Estado Democrático de Direito**: políticas públicas e subjetividade. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2014, Brasil. Disponível em: https://www.academia.edu/12073269/DESAPARECIDOS_DO_ESTADO_DEMOCRATICO_DE_DIREITO_POL%3%8DTICAS_P%3%9ABLICAS_E_SUBJETIVIDADE. Acesso em: 19 set. 2021.

SCHMIDT, Andrei Zenkner. **O princípio da legalidade penal no Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHMIDT, João Pedro. Da ditadura à democracia: a inacabada transição brasileira. **Revista Reflexão e Ação**. Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 2, p. 25-53, jul.-out. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/29148334/Da_ditadura_%C3%A0_democracia_a_inacabada_transi%C3%A7%C3%A3o_brasileira. Acesso em: 12 jun. 2022.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Cintia Campos de. **Ação Civil Pública como instrumento de controle da omissão administrativa pela visão do STJ**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,acao-civil-publica-como-instrumento-de-controle-da-omissao-administrativa-pela-visao-do-stj,43813.html>. Acesso em: 21 maio 2018.

SILVA, José Afonso da. **Comentários contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *Nullum crimen sine poena?* Sobre las doctrinas penales de la “lucha contra la impunidad” y del “derecho de la víctima al castigo del autor”. **Revista Derecho Penal e Criminología**, v. 29, p. 149-17, n. 86-87, 2008.

SOUSA, Ana Maria Viola de. **Desaparecidos: políticas públicas, justiça restaurativa e sustentabilidade**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=03fa2f7502f5f6b9>. Acesso em: 28 maio 2022.

TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Reforma do Judiciário: Emenda Constitucional 45/2004, analisada e comentada**. São Paulo: Método, 2005. p. 107-119.

TRINDADE, João. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. Disponível em: ttp://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Joao_Trindade__Teoria_Geral_dos_direitos_fundamentais.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

UOL. **Os cemitérios clandestinos do crime e outros destaques**. 08 abr. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2022/04/08/os-cemiterios-clandestinos-do-crime---e-outros-destaques.htm> Acesso em: 18 jul. 2022.

UOL. **Mortes invisíveis**. Por: Amanda Rossi, José Dacau e Saulo Pereira Guimarães. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/edicao/mortes-invisiveis/#page4>. Acesso em: 07 maio 2022.

VARGAS, Mariluci Cardoso de. **Desaparecimento forçado e justiça de transição na América Latina: judicialização e arquivos**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2016. Disponível em: https://cjt.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/08/Miolo_Desaparecimento-forçado_Final.pdf. Acesso em: 25 maio 2022.

YACOBUCCI, Guillermo, J. El juzgamiento de las graves violaciones de los derechos humanos em la Argentina. *In*: GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLLI, Valério de Oliveira (coord.). **Crimes da ditadura militar**: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Derechos Humanos. São Paulo: RT, 2011.

WERTHEIN, Jorge. **A sociedade da informação e seus desafios**. Disponível em: <https://jorgewerthein.blogspot.com/2016/11/a-sociedade-da-informacao-e-seus.html>. Acesso em: 10 mar. 2020.

WILLIS, Graham Denyer. **Apresentação no 12º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Mesa 29: Os Desafios dos Programas de Localização e Identificação de Desaparecidos, Brasília, 22 ago. 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Doutrina penal nazista**: a dogmática penal alemã entre 1933 a 1945. Trad. e comentários: Rodrigo Murad do Prado. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Tratado de derecho penal**. Parte general, I. Buenos Aires: Ediar, 1998.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo. **Direito penal brasileiro I**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

Referências normativas

(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2003 – Informação e documentação – Resumo – Apresentação

ABNT NBR 10520: 2002 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

ANEXO 1

Análise jurimétrica desaparecidos
ABN e PLID/MPSP, 2015

Análise Descritiva

Julio Trecenti

June 11, 2015

Anos

A base de dados corresponde à base de queixas realizadas nos anos de 2013 e 2014.

ano	n	%
2014	13325	51.88%
2013	12357	48.12%

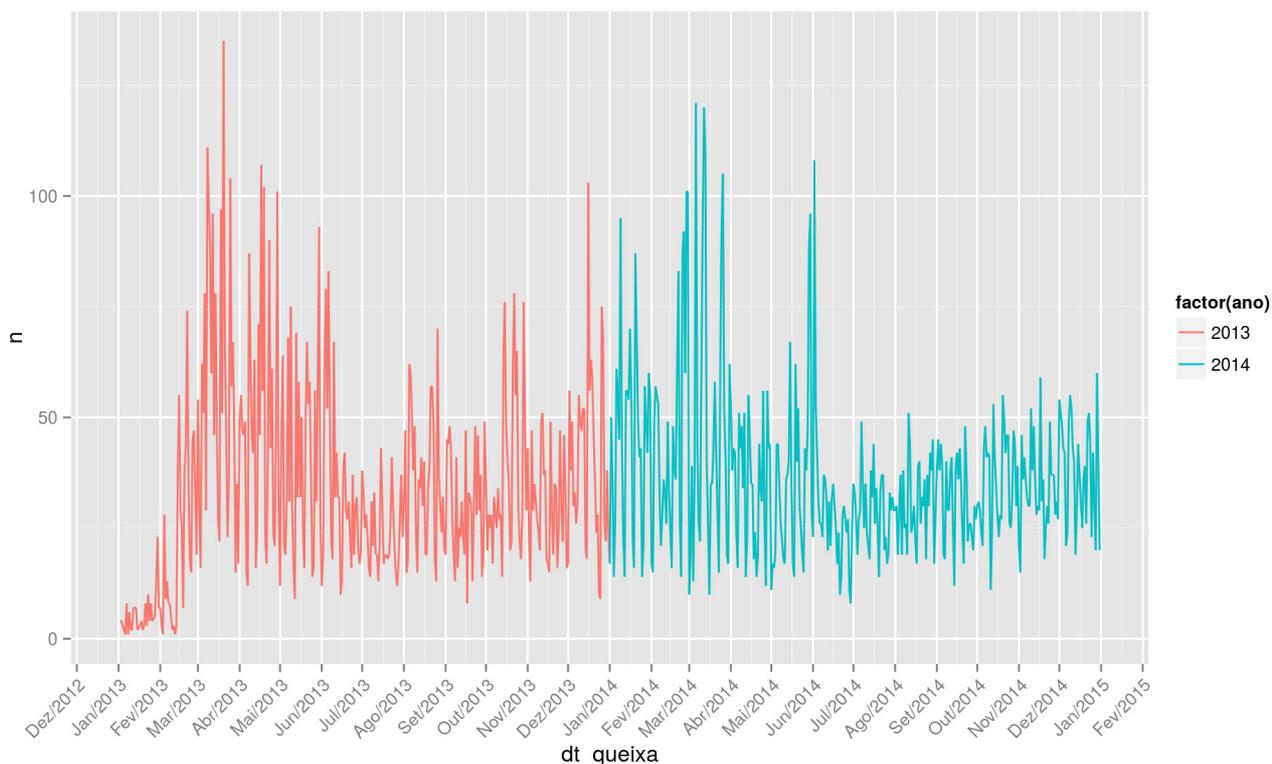
Observe que, em relação aos anos, houve um aumento de 7,8% na quantidade de queixas.

Datas das queixas

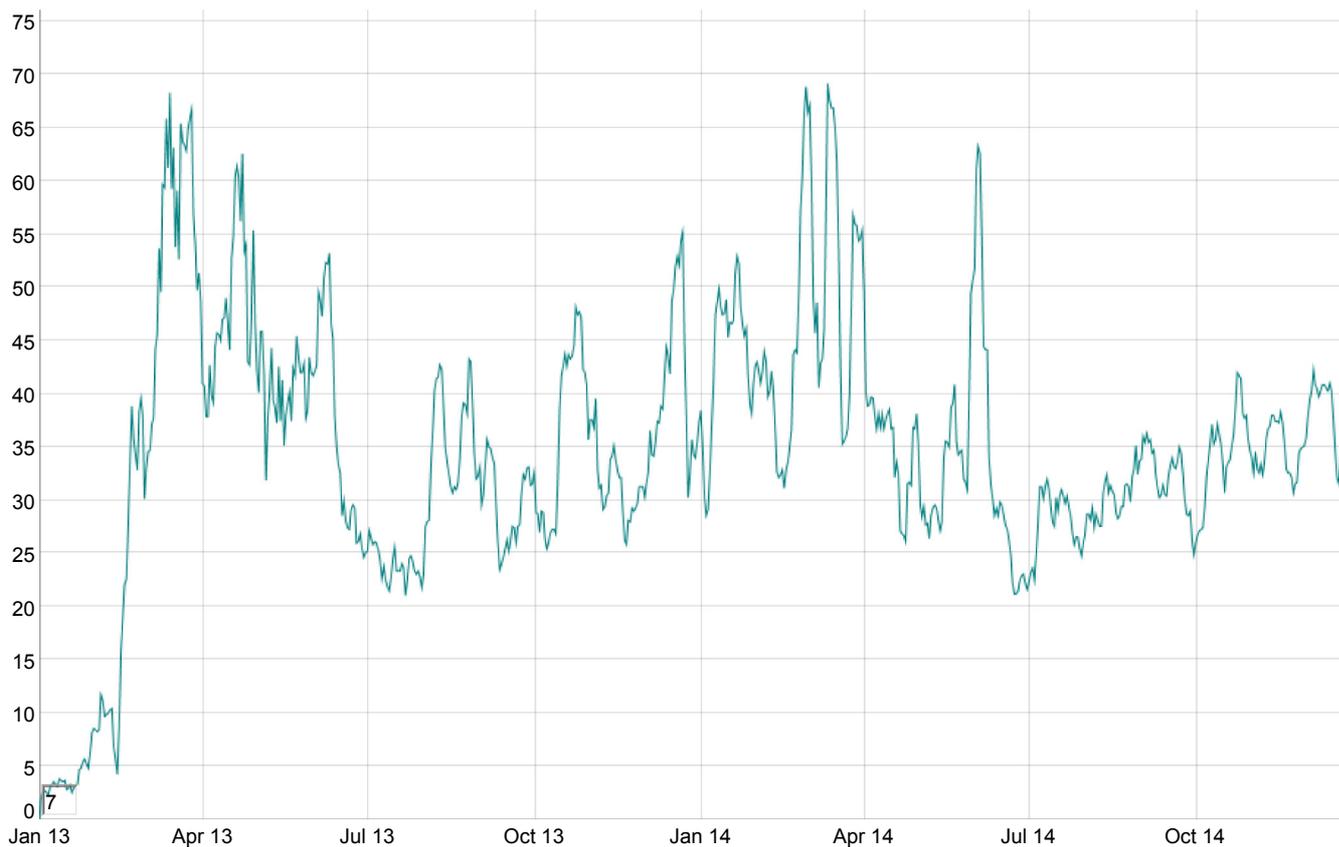
Em relação aos meses, temos poucos dados no mês de janeiro/2013, e a maior quantidade de queixas acontece no mês de março/2015. não foi possível identificar uma tendência sazonal.



Pelo grande volume de dados, é possível obter o número de queixas por dia. Pelo gráfico diário, é possível observar que existe maior volatilidade no número de queixas entre os meses de março e junho.

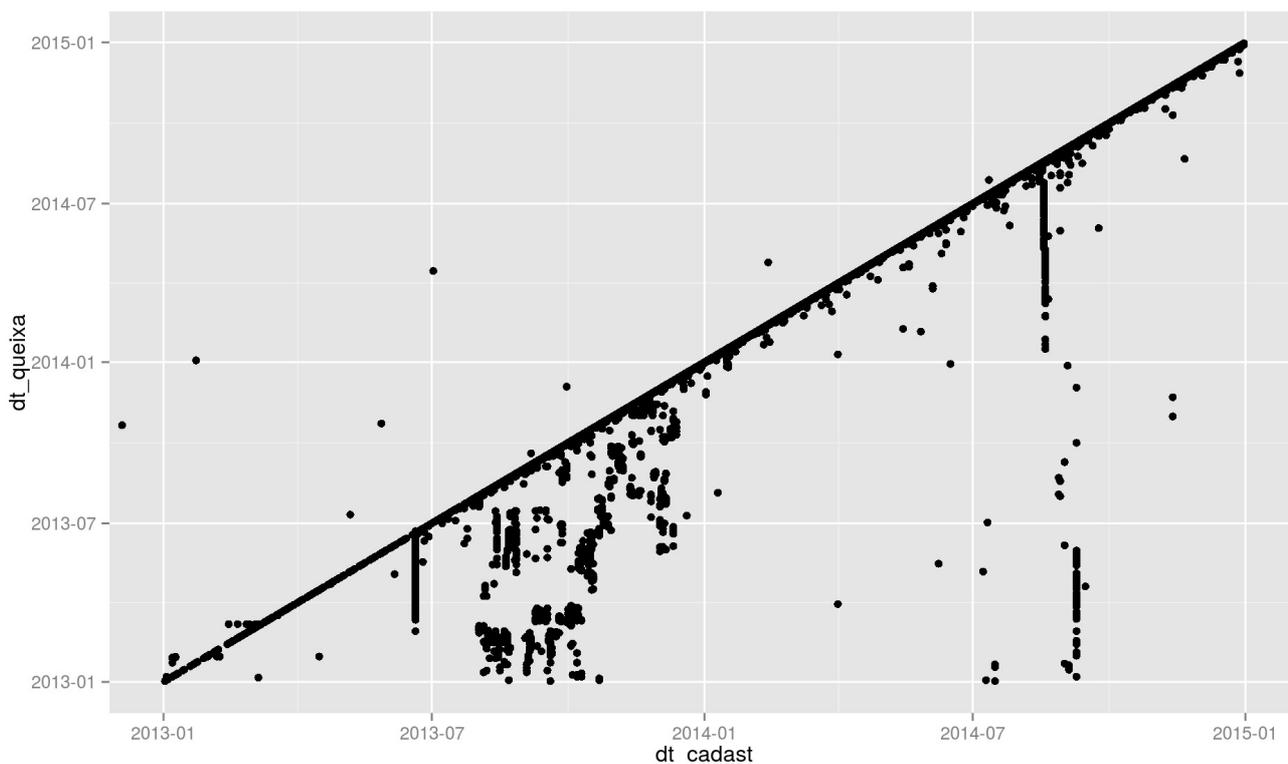


Nesse gráfico é possível aplicar médias móveis para termos uma ideia melhor de como evolui o número de queixas. Cada ponto no gráfico corresponde à média dos sete dias anteriores.



Data de cadastro e data da queixa

Abaixo, temos um gráfico de dispersão da data de cadastro e data da queixa. Nota-se que existem concentrações nas datas de cadastro, e que algumas datas de cadastro ocorrem antes da data da queixa (podem ser erros). Seria interessante discutirmos esse gráfico para entender melhor o que se passa.



Sexo e faixa etária

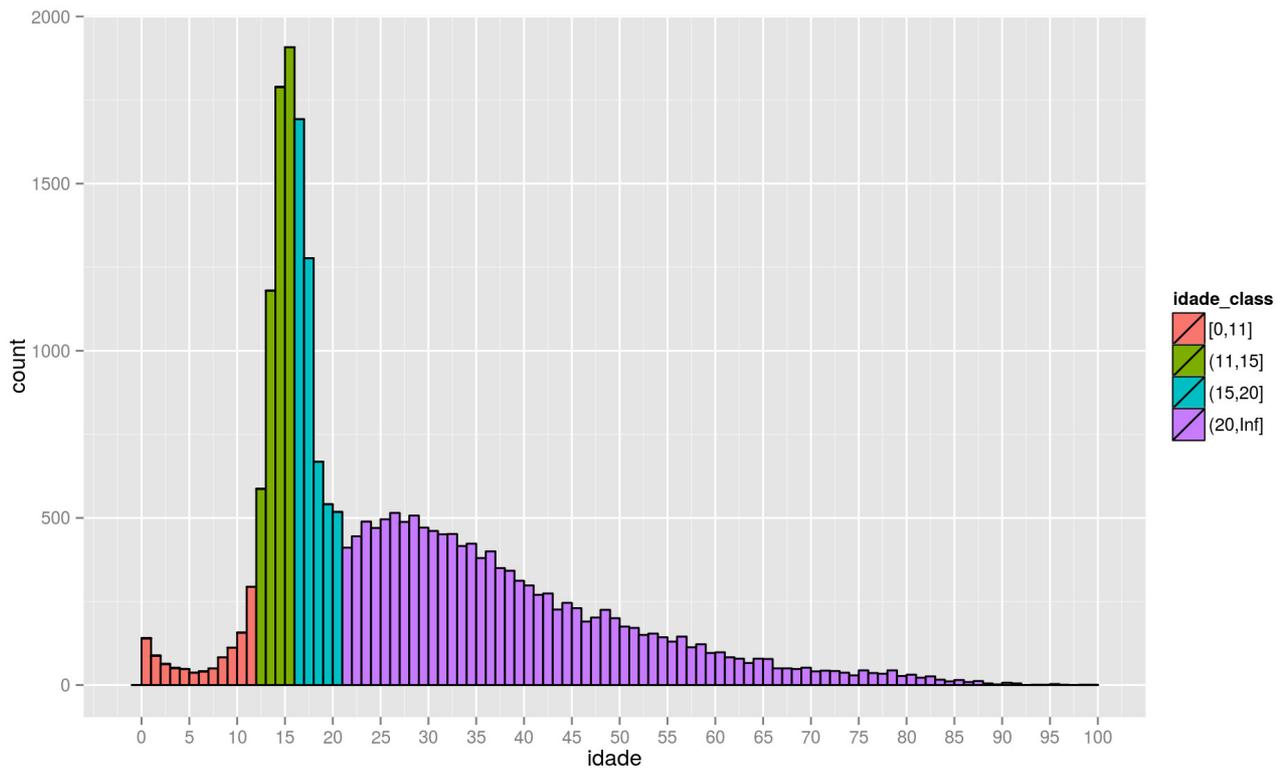
Sexo

Em relação ao sexo, observamos que os desaparecidos são majoritariamente do sexo masculino.

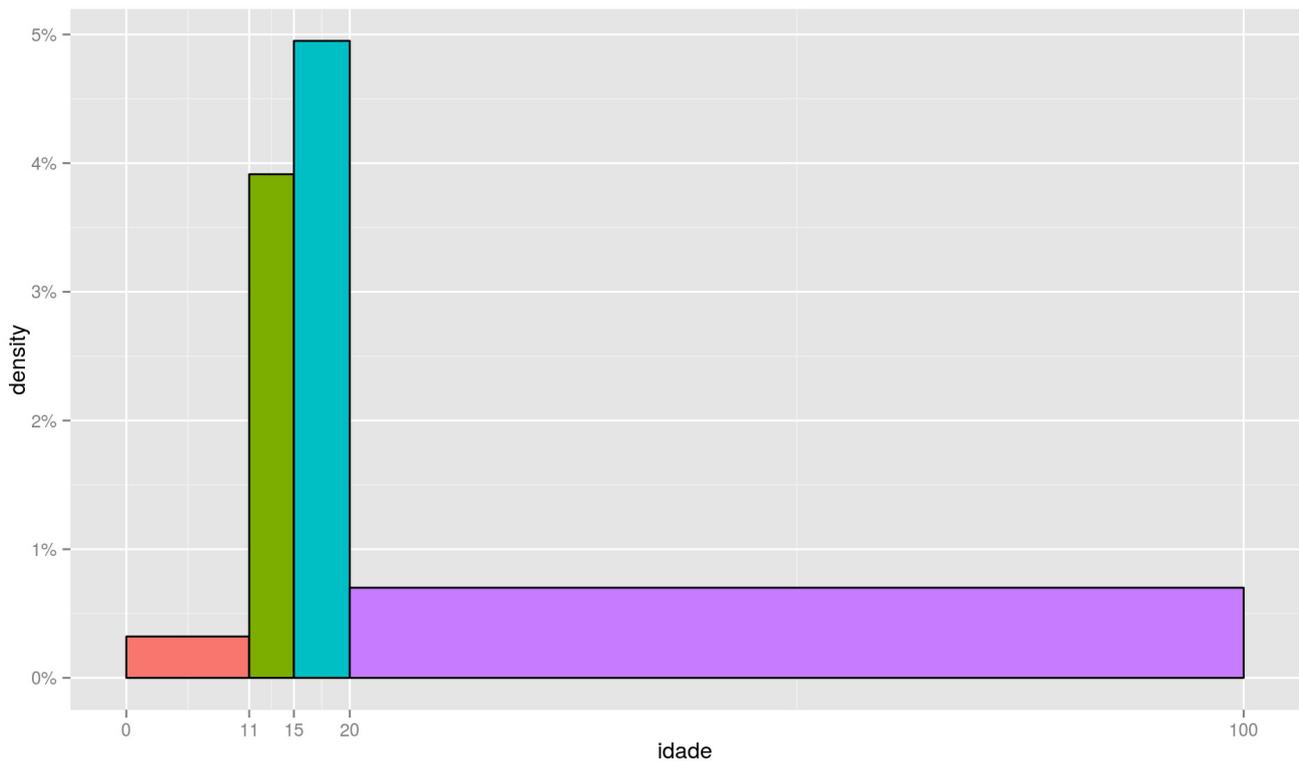
sexo	n	%
M	15369	59.8%
F	10117	39.4%
NA	196	0.8%

Faixa etária

Em relação à faixa etária, podemos observar que existe uma concentração em idades entre 12 e 20 anos.

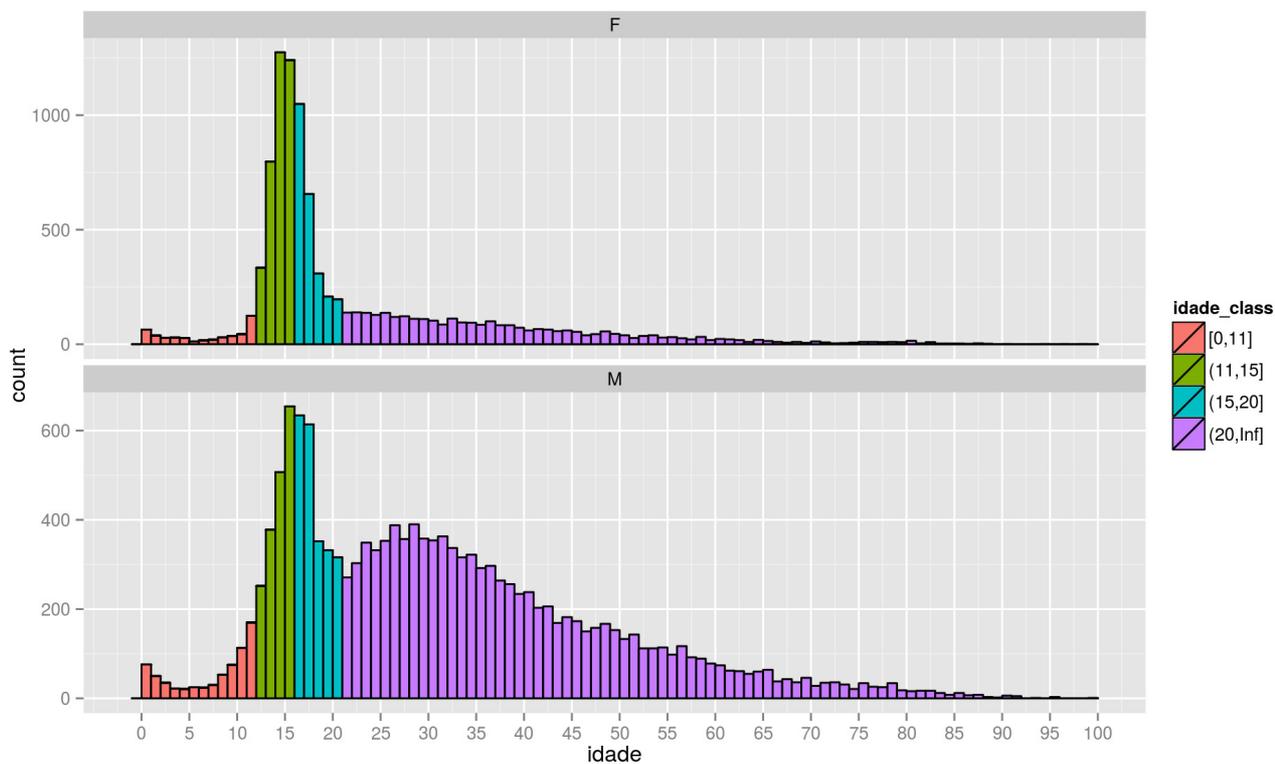


O histograma abaixo mostra a distribuição das idades agrupadas pelas classes.



Diferença na faixa etária por sexo

Podemos notar que a distribuição da idade para indivíduos do sexo feminino é bem mais acentuada nas idades entre 12 e 20 anos se comparada à distribuição das idades de indivíduos do sexo masculino.



Localização

Estamos num processo de classificação e geolocalização dos endereços. Ficará pronto em breve!

Análise dos municípios

Em breve.

Endereços

Em breve.

Histórico

Trabalhar com o histórico é um pouco complexo pois são textos não estruturados. Após uma pequena limpeza nos textos, foi possível criar um wordcloud inicial.

ANEXO 2

**Resultado da análise jurimétrica desaparecidos
ABN e PLID/MPSP, 2015**

Análise exploratória de base de dados sobre pessoas desaparecidas

Associação Brasileira de Jurimetria

September 2, 2015

Informações sobre a pesquisa

O presente estudo é uma análise exploratória de caráter descritivo sobre uma base de dados de queixas de desaparecimento registradas no sistema da Prodesp, do Estado de São Paulo, entre os anos de 2013 e 2014. No estudo, foram considerados somente os desaparecidos não ainda não haviam retornado até o momento da extração dos dados, que foi realizada no mês de março de 2015.

Sexo

A Tabela 1 mostra a quantidade de queixas envolvendo indivíduos do sexo masculino e feminino¹. Observa-se que os desaparecidos são, em sua maioria, do sexo masculino.

Sexo	n	%
Masculino	15369	60.3%
Feminino	10117	39.7%
Total	25486	100%

Tabela 1: Quantidade e proporção de queixas envolvendo indivíduos de cada sexo.

Faixa etária

A Tabela 2 mostra a quantidade de queixas envolvendo indivíduos em algumas faixas etárias². É possível observar que existe uma concentração em idades entre 12 e 20 anos.

Faixa etária	n	%
[0,11]	1164	4.7%
(11,15]	5464	22.2%
(15,20]	4697	19.1%
(20,30]	4753	19.3%
(30,60]	7384	30.0%
(60,80]	993	4.0%
(80,99]	138	0.6%
Total	24593	100%

Tabela 2: Quantidade e proporção de queixas em relação à faixa etária, em anos.

A Figura 1 apresenta um histograma da idade em anos dos indivíduos envolvidos nas queixas. As cores representam algumas faixas etárias de interesse. Observa-se uma distribuição bimodal, com picos nos 15 e 26 anos, sendo a primeira concentração significativamente mais acentuada

¹A informação sobre o sexo não é observada em 196 queixas (0.763%).

²A informação sobre o idade não é observada em 1089 queixas (4.24%).

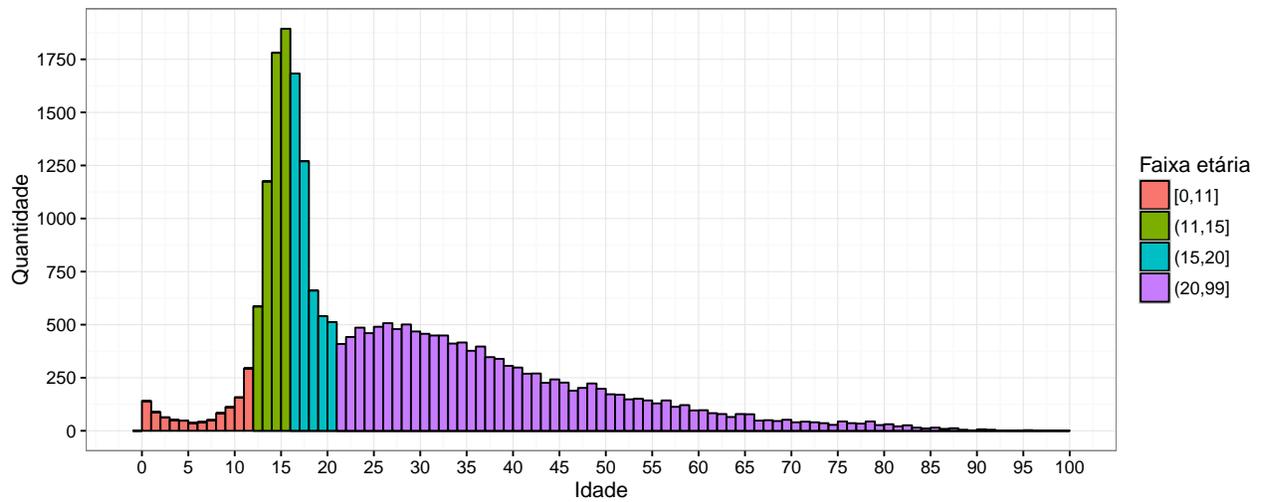


Figura 1: Distribuição das idades dos indivíduos envolvidos nas queixas, em anos.

Sexo e faixa etária

A Figura 2 apresenta o mesmo histograma da Figura 1, mas desagregando em relação ao sexo. Observa-se que, ao desagregar por sexo, a distribuição não é mais bimodal para o sexo feminino e que só existe uma concentração considerável de indivíduos na faixa de 20 a 40 anos para o sexo masculino.

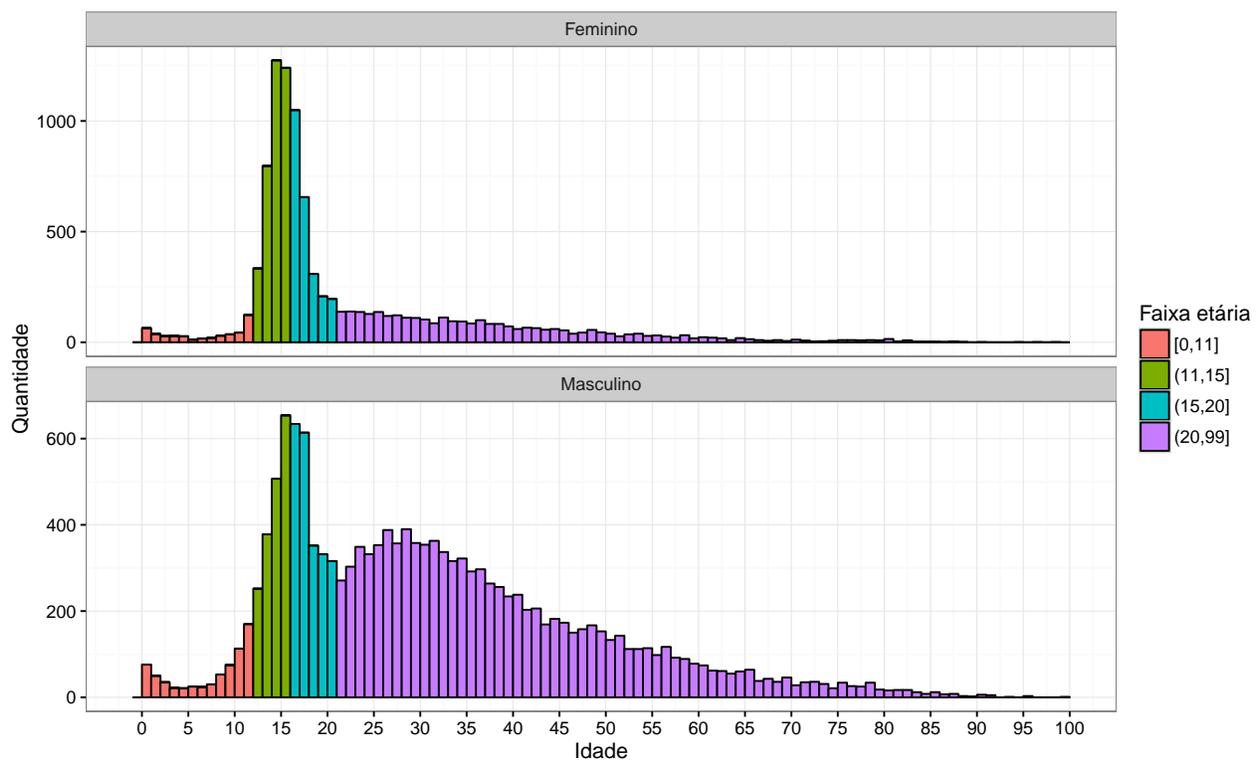


Figura 2: Distribuições das idades dos indivíduos envolvidos nas queixas, em anos, desagregadas por sexo.

ANEXO 3

Universidade de São Paulo
Serviço de Verificação de Óbitos da Capital
Informe aos Familiares



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
SERVIÇO DE VERIFICAÇÃO DE ÓBITOS DA CAPITAL

INFORME AOS FAMILIARES

Número
VO

Nome do Falecido

O Serviço de Verificação de Óbitos tem como finalidade executar as autópsias nos casos de morte natural (por doença).

A autópsia (ou necropsia) é um ato médico que tem os seguintes objetivos:

- 1 - Esclarecer ou confirmar a causa da morte sempre que possível, permitindo o preenchimento da Declaração de Óbito;
- 2 - Estabelecer qual a doença básica que foi responsável pelo óbito;
- 3 - Diagnosticar as demais doenças que eventualmente estejam presentes;
- 4 - Reunir as informações obtidas nas autópsias, para contribuir no estabelecimento de programas de saúde pública, ensino e pesquisa científica, úteis para a população.

A autópsia consiste no exame de cada um dos principais órgãos do corpo. Como consequência da autópsia, um ou mais órgãos poderão, eventualmente, ficar retidos com os seguintes objetivos:

- a) Complementar o exame, numa etapa posterior, para permitir que as conclusões obtidas, através da autópsia, sejam as melhores possíveis;
- b) Possibilitar pesquisa científica naqueles casos em que o estudo trará benefícios para a população em geral e, portanto, também para os parentes e amigos da pessoa autopsiada;
- c) Permitir o ensino para que haja uma melhoria cada vez maior do atendimento médico à população (incluindo os familiares e amigos).

Finalmente, esclarecemos que todos os procedimentos utilizados para a realização da autópsia, inclusive aqueles citados acima, são feitos de tal forma que não haja nenhuma mutilação externa, ou seja, o corpo é liberado para a família devidamente vestido sem apresentar sinal visível de que a autópsia tenha sido realizada.

De acordo, _____
Assinatura do familiar (ou responsável)