

II ENCONTRO SOBRE ASPECTOS JURÍDICOS DO DESAPARECIMENTO DE PESSOAS

RELATÓRIO EXTERNO - RESUMO EXECUTIVO

I. APRESENTAÇÃO.....	1
II. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	1
Aspectos Gerais do Desaparecimento de Pessoas e do Reconhecimento da Identidade (Identificação) de Pessoas Falecidas.....	1
Contexto Brasileiro	2
Papel do Sistema Normativo e do Sistema de Justiça.....	3
III. PRINCIPAIS RESULTADOS E QUESTÕES ABORDADAS	3
Eixo n.1 - A obrigação de assistir as pessoas afetadas pelas consequências do desaparecimento.....	3
Eixo n.2 - A obrigação de assegurar os direitos das pessoas falecidas e seus familiares	8
Eixo n.3 - A obrigação de buscar pelas pessoas desaparecidas, comunicar seus familiares e proceder à reunificação ou entrega de restos mortais.....	11
IV. PALAVRAS FINAIS - CONCLUSÕES, ENCAMINHAMENTOS E AVALIAÇÃO	15
V. ANEXO	16
Tabela síntese dos temas priorizados pelos grupos de trabalho e encaminhamentos definidos em plenária	16

I. APRESENTAÇÃO

Em outubro de 2023, representantes de 17 instituições do Poder Executivo Federal e do Sistema de Justiça de diferentes estados reuniram-se em Brasília com o apoio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), para aprofundar a análise e compreensão sobre os aspectos jurídicos do desaparecimento de pessoas no Brasil, incluindo a gestão de pessoas falecidas. O evento ocorreu em seguimento ao I Encontro, realizado em agosto de 2022. A troca de experiências e as discussões do II Encontro permitiram a identificação de práticas, realidades, protocolos, rotinas, desafios, lacunas na aplicação de normativas existentes.

Como resultado das discussões nos dois eventos, foram enunciados temas prioritários para deliberação e propostas ações institucionais capazes de melhorar a resposta do Estado ao fenômeno do desaparecimento, e para a mitigação das consequências para as pessoas afetadas.

Neste relatório estão registrados os pontos discutidos durante o II Encontro e os encaminhamentos definidos pelos participantes.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO

ASPECTOS GERAIS DO DESAPARECIMENTO DE PESSOAS E DO RECONHECIMENTO DA IDENTIDADE (IDENTIFICAÇÃO) DE PESSOAS FALECIDAS

O desaparecimento de alguém, em um sentido amplo, é caracterizado quando seus familiares ou outras pessoas do seu convívio não têm informações sobre o seu destino e paradeiro.

Frequentemente, não é possível reconhecer as causas e circunstâncias de um desaparecimento desde o primeiro momento. Em contextos de situações de vulnerabilidade, violência e falhas de proteção, vários podem ser seus motivos. Tal situação pode envolver riscos à vida, à integridade física, à liberdade ou ao direito de convivência da pessoa desaparecida. Ela pode estar em condições que a impeçam de retornar ou se comunicar com seus familiares, ter sido morta ou estar falecida sem que sua identidade tenha sido confirmada ou seus restos mortais entregues à família.

Para os familiares, não saber onde está um ente querido significa angústia e provoca um grave sofrimento emocional e psicológico, além de consequências econômicas, jurídicas, sociais e de saúde. Sem saber se o seu familiar está vivo ou morto, passam a viver em um limbo, sem poder chegar a um desfecho – ainda que pelo luto.

Em virtude de tudo isso, é imprescindível que o Estado esclareça o que ocorreu, localize a pessoa desaparecida e dê uma resposta aos familiares. Isso garante dois objetivos humanitários e de proteção: averiguar e mitigar os riscos envolvidos, assegurando o direito das pessoas desaparecidas de serem buscadas; e, enquanto não forem localizadas, garantir um processo contínuo de busca, com comunicação adequada sobre seu andamento e desfecho, assegurando o direito de saber dos familiares.

Quando as pessoas desaparecidas são encontradas falecidas, é necessário confirmar sua identidade e assegurar a entrega dos restos mortais aos seus familiares, garantindo dignidade e permitindo a realização de rituais de luto e o fechamento do ciclo e acesso a todos seus direitos. Se localizadas com vida, as famílias devem ser informadas e, sempre que haja desejo e houver condições, apoiadas na reunião familiar.

Além disso, é igualmente importante: assegurar um acompanhamento multidisciplinar às pessoas afetadas pelo desaparecimento ao longo de todo o processo, incluindo após seu encerramento. Independentemente das circunstâncias do desaparecimento, os familiares permanecem entre a angústia da espera e a expectativa do reencontro, sofrendo diariamente as consequências do desaparecimento, que geram necessidades específicas e demandam uma resposta correspondente.

CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil, o desaparecimento de pessoas é reconhecido como uma questão grave de grandes dimensões. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), houve o registro de 444.453 Boletins de Ocorrência (BO) de desaparecimento e 202.597 BOs de localização, entre 2017 e 2022. O desaparecimento, que pode ocorrer por diferentes causas, frequentemente se associa com a violência e com lacunas de proteção a pessoas em situação vulnerável. Sabe-se que se trata de um fenômeno multifatorial e que, de modo similar ao que ocorre em outras partes do mundo, produz múltiplas consequências para os familiares.. Pelos fatores de risco e estresse que passam a enfrentar em virtude do desaparecimento, a segurança, a subsistência, o bem-estar e a saúde (física e mental) dos familiares acabam afetados, assim como eles passam a ter problemas jurídicos e administrativos específicos para os quais faltam instrumentos jurídicos e serviços ajustados à especificidade das necessidades das pessoas afetadas pelo desaparecimento.

A legislação nacional mais recente sobre o tema (Lei Federal nº 13.812/2019) reconhece um conceito amplo de desaparecimento independentemente das circunstâncias em que tenha ocorrido, tornando explícita a obrigação do Estado de proceder à busca de todas as pessoas desaparecidas e de dar continuidade a ela até a localização da pessoa buscada. Além disso, prevê a criação de serviços de atenção psicossocial a familiares de pessoas desaparecidas.

Outras normativas anteriores se dedicam a aspectos particulares, como os desaparecimentos no contexto do regime político vigente entre 1964 e 1985; o desaparecimento de crianças e adolescentes; e o tratamento patrimonial e encerramento da personalidade jurídica de uma pessoa ausente ou o registro de informações sobre uma pessoa falecida com identidade desconhecida.¹

Novas iniciativas focadas na resposta do Estado têm sido tomadas e várias outras estão em desenvolvimento. Algumas se concentram no aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos de busca das pessoas desaparecidas e identificação das pessoas falecidas; outras focam nas demais necessidades específicas de seus familiares. O Brasil ainda não possui um mecanismo nacionalmente integrado, que, uma vez completo, deverá ser capaz de cumprir com os seguintes objetivos:

- a. uma gestão eficiente dos casos de desaparecimento e falecimento (incluindo a comunicação adequada com os familiares das pessoas desaparecidas ou falecidas);
- b. uma gestão eficiente de toda a informação correspondente (com a finalidade de permitir a resolutividade dos casos e a análise dos dados para orientar o desenvolvimento da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas – PNBPD);
- c. a ampliação da resolutividade de situações novas e antigas de desaparecimento e de casos de falecimento ou internação em serviços de assistência ou saúde de pessoas desacompanhadas (incluindo aquelas com identidade desconhecida);
- d. o atendimento das necessidades, múltiplas e específicas, das pessoas afetadas (tais quais necessidades de saúde física e mental, necessidades jurídicas e administrativas, necessidades de assistência social e laborais etc.).

1. As principais leis federais brasileiras (em ordem cronológica):

- Lei 6.015/1973: Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências (entre as quais definir que, sendo o finado desconhecido, o assento de óbito deverá conter declaração de informações que apoie na identificação posterior da pessoa falecida, conforme art. 81 desta legislação).
- Lei 9.140/1995: reconhece como mortas as pessoas que tenham desaparecido após serem detidas por agentes públicos, depois de participarem de atividades políticas ou de terem sido acusadas de fazê-lo, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.
- Código Civil/2002: permite que a pessoa desaparecida seja declarada ausente ou presumidamente morta, facilitando a administração e disposição dos seus bens pelos familiares (para a maioria dos casos corresponde ao decurso de vários anos).
- Lei 8.069/1990 (ECA), com alteração de 2005: determina que a investigação do desaparecimento de crianças ou adolescentes deve ser realizada imediatamente após notificação aos órgãos competentes.
- Lei 12.127, de 2009: cria o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos e determina a sua implantação.
- Lei 13.812, de 2019: cria o Cadastro Nacional e a Política Nacional de Pessoas Desaparecidas, reconhece a obrigação do Estado pela busca e localização de pessoas, dá diretrizes para a cooperação interinstitucional e para o funcionamento do sistema nacional de localização de pessoas desaparecidas (SNLPD) e prevê que o Estado ofereça assistência psicossocial para familiares de pessoas desaparecidas.

PAPEL DO SISTEMA NORMATIVO E DO SISTEMA DE JUSTIÇA

O sistema normativo e o Sistema de Justiça desempenham um importante papel no desenvolvimento do mecanismo integrado de resposta ao desaparecimento de pessoas e gestão de pessoas falecidas.

A definição do *status* jurídico do desaparecimento e das pessoas desaparecidas, a previsão de direitos para os familiares, a definição de normas processuais, a distribuição de competências e o estabelecimento de obrigações são alguns dos temas que dependem de previsão legal.

A Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNBPD) identificou que somente parte dos temas essenciais à sua estruturação está presente no ordenamento jurídico brasileiro. De maneira semelhante, a aplicação das normativas existentes carece de padronização e do enfoque necessário para sua gestão, o que está associado à pouca visibilidade da questão e, consequentemente, a escassez de investimentos.

Com este processo de conscientização em andamento, diferentes atores têm procurado abordar os aspectos jurídicos do desaparecimento, seja através de propostas legislativas, seja através de ações para melhorar a aplicação pelo Sistema de Justiça ou por órgãos do Poder Executivo. O aperfeiçoamento normativo, por exemplo, foi definido como um dos eixos da PNBPD, conforme consta do Decreto 10.822/2021, que regulamentou a Lei Federal 13.812/2019.

III. PRINCIPAIS RESULTADOS E QUESTÕES ABORDADAS

As discussões do II Encontro permitiram a identificação de oito macro temas associados aos aspectos jurídicos do desaparecimento² que merecem atenção das autoridades na atual fase da PNBPD. Para fins metodológicos, eles podem ser organizados em 3 grandes eixos temáticos:

1. a obrigação de assistir as pessoas afetadas pelas consequências do desaparecimento (consequências jurídicas e administrativas, mas também de outras naturezas);
2. a obrigação de assegurar os direitos das pessoas falecidas e seus familiares (confirmando a identidade das pessoas falecidas; comunicando aos seus familiares e assegurando o enterro digno; e o acesso a procedimentos, bens e direitos decorrentes do falecimento);
3. a obrigação de buscar pelas pessoas desaparecidas, comunicar a seus familiares e proceder à reunificação ou à entrega de restos mortais, aplicando-se os devidos cuidados de proteção.

EIXO N. 1 - A OBRIGAÇÃO DE ASSISTIR AS PESSOAS AFETADAS PELAS CONSEQUÊNCIAS DO DESAPARECIMENTO

ASPECTOS FÁTICOS

A obrigação de assistir as pessoas afetadas pelo desaparecimento decorre do fato de que ele gera, para os familiares da pessoa desaparecida e para terceiros com os quais ela mantinha vínculos, consequências negativas de diferentes naturezas, inclusive jurídicas e administrativas. Enquanto não se localiza a pessoa desaparecida, não é possível saber se ela está viva ou falecida, para aplicar a seus bens, direitos e obrigações o estatuto jurídico correspondente.

2. Ver anexo I, Tabela síntese dos temas priorizados pelos grupos de trabalho e encaminhamentos definidos em plenária.

Em tal situação de limbo jurídico, surgem necessidades jurídicas e administrativas que, se não atendidas, convertem-se em prejuízos com os quais as famílias das pessoas desaparecidas passam a ter que lidar, em conjunto com todas as demais consequências do desaparecimento. Esses prejuízos decorrem de situações que materializam:

- a necessidade de administrar bens ou direitos das pessoas desaparecidas, frequentemente para viabilizar a subsistência dos seus familiares, mas também para proteger os interesses da pessoa cuja sorte e paradeiro são desconhecidos;
- a necessidade de administrar situações relacionadas a direitos e obrigações decorrentes dos vínculos mantidos pela pessoa desaparecida com terceiros, seja por relações familiares, seja por relações negociais ou outros de natureza privada;
- dificuldades no acesso a serviços públicos capazes de assistir os familiares em necessidades específicas decorrentes do desaparecimento;
- a necessidade de obtenção de informações e guias orientativos para o desenvolvimento do processo de busca.

SISTEMAS NORMATIVO E DE JUSTIÇA

As situações mencionadas no tópico anterior se repetem na realidade brasileira para milhares de famílias. Normas adequadas e sistemas efetivos de implementação de seus dispositivos são fundamentais para mitigar suas consequências e proporcionar melhores condições para a localização das pessoas desaparecidas (ver eixo n. 2).

Constatou-se que para proteger as pessoas desaparecidas e seus familiares, é preciso complementar as disposições legais existentes no Brasil e aprimorar os sistemas de aplicação. Este objetivo pode ser organizado sob **três linhas temáticas**:

- o tratamento legal dado à pessoa desaparecida, a seus direitos e aos direitos de seus familiares;
- o tratamento processual aos atuais institutos civis aplicáveis ao desaparecimento de pessoas;
- a prática atual de prestação jurisdicional e gestão de casos vinculados ao desaparecimentos de pessoas.

EIXO N. 1 - A) TRATAMENTO LEGAL DA PESSOA DESAPARECIDA, DE SEUS DIREITOS E DIREITOS DE SEUS FAMILIARES

RESUMO	A legislação brasileira prevê institutos indiretos para reconhecer o desaparecimento, limitando-se à gestão do patrimônio e direitos previdenciários da pessoa desaparecida. Estes institutos não atribuem um <i>status</i> jurídico à situação do desaparecimento nem são capazes de enunciar direitos da pessoa desaparecida e dos seus familiares ou medidas completas para a proteção dos direitos, bens e interesses de todas as pessoas afetadas pelo desaparecimento. Diante disso, o aperfeiçoamento da legislação federal e o estabelecimento de uma certificação extrajudicial do desaparecimento foram recomendados como medidas de enfrentamento pelos participantes do II Encontro, que sugeriram a inclusão deste tema no processo de revisão do Código Civil. Além disso, a regulamentação de aspectos específicos para atender às necessidades dos familiares foi também recomendada. VER TABELA SÍNTESE, QUESTÕES EM FOCO 1 E 2 (MACRO TEMA I) E QUESTÃO EM FOCO 15 (MARCO TEMA VIII).
LEGISLAÇÃO VIGENTE	O Código Civil contempla o desaparecimento ao prever a possibilidade de declaração de ausência (arts. 22 a 37) ou de morte presumida (arts. 7º a 10). Normas específicas sobre estes temas também estão previstas em outros diplomas normativos, como a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973, art. 88) e o Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880/1980, art. 130, §2º). Além disso, regras adicionais encontradas, por exemplo, na Lei da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991, art. 78, § 1º) e no Regime jurídico dos servidores públicos civis da União (Lei nº 8.112/1990, art. 219), permitem a concessão de benefícios previdenciários a familiares de pessoas em relação às quais foi declarada a morte presumida.

	A declaração de ausência pode ser pedida logo após o desaparecimento, mas a sucessão provisória depende do decurso de 1 a 3 anos.³ A presunção de morte do ausente, por sua vez, só é decretada quando da abertura da sucessão definitiva⁴, ou seja, 10 anos depois do trânsito em julgado da sentença de abertura da sucessão provisória.⁵ No que se refere a direitos dos familiares de pessoas desaparecidas, a Lei 13.812/2019 prevê, em seu art. 15, que o poder público implementará programas de atendimento psicossocial à família de pessoas desaparecidas.
PRINCIPAIS LACUNAS IDENTIFICADAS	A legislação atual não define claramente o <i>status</i> jurídico da pessoa desaparecida, capaz de assegurar seus direitos e obrigações durante o período do desaparecimento. Igualmente, não prevê direitos para seus familiares, além de não contemplar instrumento que reconheça a condição da pessoa desaparecida para todo e qualquer efeito jurídico, patrimonial ou não patrimonial, público ou privado, em todas as etapas do desaparecimento. Tendo como base as regras existentes e salvo em algumas situações extraordinárias (como desastres), somente após o prazo de ao menos um ano algumas gestões patrimoniais podem ser feitas através da declaração de ausência e abertura da sucessão provisória.⁶ Outros efeitos jurídicos somente são possíveis após a morte presumida, que requer o decurso de mais de 10 anos e implica no encerramento da personalidade civil da pessoa desaparecida.⁷ Esta medida não condiz com a realidade e com as necessidades dos familiares, na medida em que a casuística brasileira revela que a condição de desaparecimento não equivale necessariamente à presunção de morte. Além disso, o processo de busca (por princípio) e as expectativas dos familiares se orientam pela localização da pessoa em vida.⁸
MEDIDAS PROPOSTAS	Os participantes entenderam que a revisão da legislação federal vigente é necessária, para incluir uma abordagem mais abrangente do que a oferecida pelos institutos jurídicos atuais (ausência e morte presumida), ampliando também os efeitos jurídicos do desaparecimento. O tratamento jurídico e processual não deve ser limitado aos aspectos patrimoniais da ausência. É necessário adicionar uma definição mais ampla e completa do <i>status</i> jurídico de pessoa desaparecida, assim como prever explicitamente seus direitos e de seus familiares, além de contemplar instrumentos que reconheçam a condição da pessoa desaparecida para todo e qualquer efeito jurídico, patrimonial ou não patrimonial, público ou privado, em todas as etapas do desaparecimento. A implementação de uma certificação extrajudicial de desaparecimento, preferencialmente averbada na certidão de nascimento e casamento, é uma sugestão específica para este instrumento. Em relação às necessidades específicas dos familiares de pessoas desaparecidas relativas a atendimento de saúde, considerou-se importante que o Ministério da Saúde estabeleça norma de orientação aos municípios e estados para atendimento especializado de familiares de pessoas desaparecidas.

3. Ver Código Civil, art. 26.

4. Ver Código Civil, art. 6º.

5. Código Civil, art. 37.

6. Código Civil, art. 26.

7. Código Civil, art. 37 c/c art. 6º.

8. Sobre este tema, ver: Princípios orientadores para a busca de pessoas desaparecidas, do Comitê sobre Desaparecimento Forçado das Nações Unidas ([Guiding principles for the search for disappeared persons](#)); o [Caderno temático de referência “Fundamentos da busca de pessoas desaparecidas e investigação de desaparecimento de pessoas”](#), lançado pelo MJSP; e o relatório da avaliação de necessidades de familiares de pessoas desaparecidas realizado no Brasil pelo CICV ([“Ainda?” Essa é a palavra que mais dói](#)).

EIXO N. 1 - B) TRATAMENTO PROCESSUAL AOS ATUAIS INSTITUTOS CIVIS APLICÁVEIS AO DESAPARECIMENTO DE PESSOAS

RESUMO

Devido ao conteúdo e aplicação atual das normas processuais vigentes, há lentidão e incerteza na prestação jurisdicional em casos individuais relacionados ao desaparecimento de pessoas. Além dos requisitos temporais para ajuizamento de pedidos de declaração de ausência e de morte presumida, a tramitação dos processos se prolonga em consequência das diligências dedicadas à confirmação da situação do desaparecimento e de discussões sobre a competência para apreciação do pedido. Há, ademais, pouca visibilidade sobre o tratamento a ser dado em cada caso individual, devido à ocorrência de interpretações judiciais excessivamente díspares e de insuficiente desenvolvimento da discussão jurisprudencial sobre o tema. Diante disso, vislumbra-se como necessário estabelecer uma política judiciária específica e expedir atos normativos orientadores dos tribunais e demais instituições do Sistema de Justiça, em vista a padronizar e otimizar a prestação jurisdicional.

VER TABELA SÍNTESE, QUESTÕES EM FOCO 5 E 6 (MACRO TEMA III).

PRÁTICA E NORMAS

Em razão da ausência do reconhecimento do status jurídico da pessoa desaparecida no ordenamento brasileiro, o sistema atual de distribuição de competência judicial não unifica as diligências relacionadas a mesma situação de desaparecimento em um único juízo. Como consequência, o familiar da pessoa desaparecida necessita ingressar com diferentes ações judiciais⁹ e cada um desses juízos inicia diligências de consulta ou requisição de informações de maneira isolada. Isso ocasiona a repetição de mandados e ofícios para dezenas de instituições ou órgãos públicos, o que resulta na morosidade das ações judiciais e no desamparo das necessidades dos familiares.

PRINCIPAIS LACUNAS IDENTIFICADAS

Não se identifica na prática atual um alinhamento jurisprudencial sobre o tratamento de situações de desaparecimento e aplicação das regras processuais que possa desenvolver o entendimento sobre a aplicação da legislação de maneira a responder às necessidades das pessoas afetadas e, ademais, imprimir a celeridade necessária para a aplicação dos institutos jurídicos existentes que já dependem de requisitos temporais bastante longos (como visto no tópico anterior).

Igualmente, não foram identificadas pelos participantes orientações ou outras iniciativas institucionais do Conselho Nacional de Justiça ou dos Tribunais voltadas a otimizar a administração dos processos, seja através da elaboração e aplicação de normativas administrativas (que poderiam, por exemplo, gerar o aproveitamento de evidências recolhidas em outros procedimentos) ou através de investimento em sistemas e acordos para o ágil fornecimento de informações e interoperabilidade de bases de dados úteis para confirmar a consistência da situação de desaparecimento. Finalmente, são escassas as situações de aplicação de instrumentos como a tutela de urgência em processos judiciais correspondentes a situações de desaparecimento, não se conferindo tratamento prioritário às ações correspondentes.

⁹ É possível, por exemplo, que o familiar da pessoa desaparecida necessite ingressar com uma ação na justiça federal para efeito de pensão; outras na justiça estadual, para todos os demais efeitos civis, como de direito de família, direito das coisas e direito sucessório; e outra na justiça do trabalho para questões trabalhistas. Sobre o divórcio, há certa divergência sobre a necessidade ou a conveniência de uma ação própria de divórcio, o que é objeto do PL n.º 7058/2017.

Os participantes propuseram o estabelecimento de uma política judicial nacional sobre o desaparecimento de pessoas. Para isso, sugeriram que a discussão fosse aprofundada em grupo de trabalho no âmbito do CNJ, com a consequente expedição de atos normativos orientadores dos tribunais e outros materiais e ações pertinentes, voltados, por exemplo, para a formação dos atores do sistema de justiça. Os atos normativos deveriam contemplar os seguintes pontos:

- estabelecimento de diretrizes sobre a competência judicial para tratamento dos processos de declaração de ausência e de morte presumida, inclusive nos casos em que não houver patrimônio;
- estabelecimento de tratamento prioritário aos referidos processos judiciais;
- inclusão de audiência inicial com o familiar da pessoa reportada como desaparecida para, somente após isso, determinar diligências de maneira mais orientada a cada caso concreto, otimizando a produção probatória;
- implementação de meios para facilitar o cumprimento de diligências, o que seria otimizado através da interoperabilidade de informações governamentais (incluindo aquelas arrecadadas pela autoridade policial);
- criação de classe/assunto pelo CNJ adequados às especificidades dos processos judiciais relativos ao desaparecimento de pessoas, com aplicação padronizada em todo o território nacional;
- utilização dos institutos da tutela de urgência para lidar com situações de declaração de ausência, ajudando a tornar oportuna a prestação jurisdicional e sem que seja necessário decretar a morte presumida;
- regulamentação do processo de busca, com a inclusão de rotina que assegure a elaboração de um relatório periódico, passível de compartilhamento com outros órgãos públicos, o qual facilitaria a demonstração das evidências do desaparecimento em Juízo.

EIXO N. 1 - C) PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E GESTÃO DE CASOS VINCULADOS A DESAPARECIMENTOS DE PESSOAS

A reduzida visibilidade sobre a prestação jurisdicional para as situações de desaparecimento de pessoas está relacionada à frequência do ajuizamento de ações e à qualidade da informação disponível, ambas percebidas como baixas pelos participantes. Diante disso, vislumbrou-se como necessário tanto ampliar o acesso à justiça aos familiares de pessoas desaparecidas quanto aperfeiçoar o sistema de gestão e análise da informação correspondente para ampliar os diagnósticos internos ao Sistema de Justiça e oferecer insumos mais precisos para a construção de políticas públicas (dentro e fora do Poder Judiciário).

VER TABELA SÍNTESE, QUESTÕES EM FOCO 5 E 6 (MACRO TEMA III) E QUESTÃO 8 (MARCO TEMA IV).

As características e qualidade da prestação jurisdicional e gestão de casos relacionados às consequências civis e administrativas do desaparecimento de pessoas é conhecida atualmente a partir de estudos amostrais e percepções de servidores do Sistema de Justiça.

Estes elementos indicam uma baixa frequência de ações ajuizadas e uma ainda menor frequência de recursos levados aos Tribunais – fato que contrasta com o volume de casos de pessoas desaparecidas conhecido no país e com as necessidades jurídicas e administrativas dos familiares de pessoas desaparecidas (que começam a ter mais visibilidade, enquanto são melhores estudadas e sistematizadas). Os seguintes fatores têm sido percebidos como colaboradores desta realidade:

- uma fraca procura de familiares de pessoas desaparecidas por assistência judicial (por desconhecimento sobre seus direitos e serviços de assistência, por sentirem-se desestimulados e intimidados por experiências de terceiros e pela prioridade que conferem às ações que podem permitir a localização de seus entes queridos); e
- dificuldades de ajustar as medidas processuais disponíveis às necessidades dos familiares de pessoas desaparecidas.

PRINCIPAIS LACUNAS IDENTIFICADAS

Um diagnóstico completo sobre características e qualidade da prestação jurisdicional e gestão de casos relacionados às consequências civis e administrativas do desaparecimento de pessoas está pendente e sua realização é dificultada pela ausência de marcadores e ferramentas de identificação e análise do conjunto de ações e outros procedimentos pertinentes.

Faltam planos e investimentos enfocados em estimular a produção de conhecimento e em desenvolver e aplicar protocolos e materiais de orientação para todas as carreiras jurídicas, o que torna ainda mais difícil que as necessidades jurídicas e administrativas dos familiares de pessoas desaparecidas sejam percebidas, sistematizadas em seus padrões e tendências coletivas e atendidas individualmente de maneira adequada.

Falta também núcleos, grupos e cargos especializados nas instituições do Sistema de Justiça dedicados às especificidades das situações de desaparecimento e às consequências para as famílias e para as próprias pessoas desaparecidas. Sem haver pontos focais, materiais e metodologia de orientação e promoção de uma temática tão específica, a atuação das instituições não é padronizada, a qualidade necessária ao atendimento aos casos individuais não é uniforme e são raras as iniciativas voltadas à educação em direitos e à adaptação do atendimento segundo as necessidades da população afetada.

MEDIDAS PROPOSTAS

Os participantes propuseram que se estabeleça um sistema de marcadores e outras ferramentas que permitam a identificação e análise dos dados de ações judiciais e outros procedimentos decorrentes de situações de desaparecimento de pessoas, inclusive com a adequada taxinomia de classes e assuntos correspondentes (o que permitiria a realização de um diagnóstico nacional, mais completo e preciso sobre a prestação jurisdicional pertinente).

Igualmente, propõem que o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE) estabeleça um protocolo nacional de atendimento a familiares de pessoas desaparecidas e situações de desaparecimento, contendo modelos e guias de orientação para facilitar a atuação da Defensorias Públicas, gerando também impacto na jurisprudência.

As experiências de inclusão deste tipo de atendimento como atribuição de núcleos especializados e de ações de atendimento com enfoque diferenciado foram também mencionadas como boas práticas.

EIXO N. 2 - A OBRIGAÇÃO DE ASSEGURAR OS DIREITOS DAS PESSOAS FALECIDAS E SEUS FAMILIARES

ASPECTOS FÁTICOS

A obrigação de assegurar os direitos das pessoas falecidas e seus familiares inclui a confirmação da identidade das pessoas falecidas, a comunicação aos familiares, o enterro digno e o acesso a procedimentos, bens e direitos decorrentes do falecimento.

Sem a confirmação da identidade, não é possível aplicar as consequências jurídicas do falecimento à pessoa e a seus sucessores. Por outro lado, quando há a devida gestão sobre pessoas falecidas e sua identidade é confirmada, é possível aplicar um tratamento digno dos restos mortais e utilizar as normas sobre sua personalidade jurídica e sucessão, possibilitando a realização do luto.

Há uma íntima relação entre a gestão de pessoas falecidas e a busca por pessoas desaparecidas. Tanto é assim que no Brasil se convencionou denominar “desaparecimento administrativo” situações em que pessoas falecidas são enterradas formalmente passando por instituições estatais sem o conhecimento dos familiares que por elas buscam.

RESUMO	Devido a lacunas normativas e à ausência de padronização nos processos para a confirmação da identidade de pessoas falecidas e comunicação aos familiares, o sistema brasileiro previne e soluciona o desaparecimento em menor escala do que o volume de casos que recebe, afetando a dignidade das pessoas falecidas e gerando prejuízos para seus familiares. Regulamentações sobre competências, conceitos jurídicos, processos e prazos são necessárias para reverter essa situação, assim como investimentos em aspectos técnicos, fluxos de trabalho e soluções tecnológicas para as instituições forenses e do sistema de justiça implicados nesta temática. VER TABELA SÍNTESE, QUESTÕES EM FOCO 3 E 4 (MACRO TEMA II) E QUESTÃO EM FOCO 7 (MARCO TEMA IV).
LEGISLAÇÃO VIGENTE	Inúmeras consequências jurídicas advêm da morte de uma pessoa e muitas correspondentes a vínculos com terceiros.¹⁰ A aplicação destas consequências, obviamente, depende de que a pessoa falecida tenha sua identidade reconhecida. Para gerar efeitos, a morte necessita ser registrada (CC, art. 9º, I) por assento em registro público. A certidão de óbito deve conter os dados de identificação e os vínculos jurídicos da pessoa falecida (art. 80 da Lei nº 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos – LRP).¹¹ No entanto, se a pessoa tiver identidade desconhecida, o assento conterá “declaração de estatura ou medida, se for possível, cor, sinais aparentes, idade presumida, vestuário e qualquer outra indicação que possa auxiliar de futuro o seu reconhecimento”, devendo também ser “extraída a individual dactiloscópica, se no local existir esse serviço” (LRP, art. 81). A base para os assentos do óbito é o “atestado de médico” – ou Declaração de Óbito (DO) – ou a declaração “de duas pessoas qualificadas que tiverem presenciado ou verificado a morte” (LRP, art. 77). A DO é regulamentada pela Portaria nº 116/2009 do MS e serve como fonte do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), com atribuições para médicos dos serviços de saúde, dos Serviços de Verificação de Óbito e dos Institutos Médico Legais (IMLs) para sua emissão.¹²
PRÁTICA VIGENTE	Há uma percepção geral de que o reconhecimento da identidade de pessoas falecidas e comunicação a seus familiares ocorre de maneira heterogênea no território nacional, conforme a realidade de estados, de regiões (capital e interior, por exemplo), de locais de falecimento (unidades de saúde ou domicílio), de serviços responsáveis pela emissão da DO (IML, SVO ou unidades de saúde) e de causa mortis (morte violenta ou causa natural). Em termos de gestão da informação, todas as DOs são direcionadas ao SIM e retificações podem ser feitas, mas não é claro se retificações sobre os dados de identificação são comunicados ao cartório de registro quando já tenha ocorrido a emissão da certidão de óbito. Igualmente, não está claro se retificações da certidão de óbito são espelhadas nas DOs. Para casos de pessoas falecidas com identidade desconhecida, o campo do nome é preenchido com alguma expressão definida, havendo numerosas opções verificadas na prática. Informações com a descrição das pessoas com identidade desconhecida e outros elementos que possam ajudar na sua posterior identificação podem ser anexadas à DO ou anotadas no seu verso. Na rotina dos serviços, as pessoas falecidas com identidade desconhecida ou com identidade conhecida mas cujos restos mortais não foram reclamados por seus familiares são denominadas como “<i>indigentes</i>”. Não são emitidas DOs para ossadas que permanecem no aguardo da confirmação da identidade. Há métodos e sistemas diferentes de registro nestes casos.

10. É o que se vê, por exemplo, ao longo de todo o Código Civil, desde as disposições sobre os direitos sucessórios (Livro V), passando por temas como a deliberação pela doação do próprio corpo após a morte (art. 14º), doação de bens (art. 553), contratos (art. 607), seguros (art. 792), sociedade empresarial (arts. 1028, 1032 e 1050), sociedade conjugal (arts. 1571 e 1685), poder familiar (arts. 1635), bem de família (arts. 1721 e 1722), entre outros.

11. O art. 80 da LRP diz que o assento de óbito deverá conter: o prenome, nome, sexo, idade, cor, estado, profissão, naturalidade, domicílio e residência do morto; se era casado, o nome do cônjuge sobrevivente, mesmo quando desquitado; se viúvo, o do cônjuge pré-defunto; os nomes, prenomes, profissão, naturalidade e residência dos pais; se deixou filhos, nome e idade de cada um; se deixou bens e herdeiros menores ou interditos; se era eleitor; pelo menos uma das informações relativas a seus documentos perante o Estado brasileiro (por exemplo PIS/PASEP, CPF, título de eleitor, CTPS, RG).

12. Dada a relevância dos efeitos jurídicos da declaração de óbito, há previsões pertinentes no Código Penal (art. 302) e em resolução específica do Conselho Federal de Medicina – CFM (Resolução nº 1931/2009).

PRINCIPAIS LACUNAS IDENTIFICADAS

Na legislação e prática atuais, constata-se a falta de clareza sobre a definição das condições que levam ao reconhecimento das categorias de pessoa com identidade desconhecida (não identificada), pessoa identificada e pessoa falecida identificada e não reclamada por seus familiares. Constata-se também a falta de campos na DO e orientações para seu preenchimento, de modo que se promovam:

- a inserção das informações exigidas pelo art. 81 da LRP para casos de identidade desconhecida da pessoa falecida;
- a fácil categorização de casos de pessoas não identificadas ou identificadas mas não reclamadas (o que pode se dar pela padronização de terminologia incluída nos campos existentes ou criação de campos de múltipla escolha).

Apesar da grande capilaridade do SIM e dos sistema de registro civil, está pendente a construção de um fluxo que assegure a correspondência das informações mantidas pelos dois sistemas quanto à identidade das pessoas falecidas.

Falta também correspondência entre as declarações e registros de óbito com o número de pessoas falecidas cujos restos mortais foram recebidos por órgãos públicos, considerando o volume de restos mortais – principalmente ossadas – que permanecem armazenados em instituições forenses no aguardo da confirmação da identidade das pessoas falecidas.

Há somente uma estimativa sobre o número de casos nesta situação, perante a falta de um processo e correspondente sistema de gestão de dados padronizado e aplicável nacionalmente.

A heterogeneidade de procedimentos em vista da necessidade de confirmar a identidade de uma pessoa decorre da ausência da definição por parte de uma autoridade competente sobre o processo, atribuições e prazos correspondentes. O mesmo ocorre em relação à obrigação de localizar e comunicar aos familiares das pessoas falecidas sobre o falecimento e de orientá-los sobre os serviços disponíveis e diligências necessárias para proceder à retirada do corpo, seu enterro e o acesso aos serviços de assistência social e jurídica correspondentes. Finalmente, foram também identificadas para o tema deste tópico as lacunas já mencionadas quanto à política judicial nacional e a prestação jurisdicional nos casos de pessoas falecidas sem identidade conhecida ou identificadas mas não reclamadas.

MEDIDAS PROPOSTAS E AÇÕES EM ANDAMENTO

Os participantes propuseram que se estabeleçam normativas para suprir as lacunas acima, imprimindo no sistema nacional uma padronização mínima necessária à identificação de cadáveres.

Estas normativas devem se orientar pelos seguintes objetivos:

- vincular a identificação técnica a um laudo pericial emitido por uma autoridade específica, com atribuição legal clara e mediante procedimento padronizado;
- definir a responsabilidade pela comunicação do óbito às pessoas interessadas aos órgãos competentes e a responsabilidade de instituir banco de dados para consolidação dos casos, incluindo a comunicação compulsória das pessoas identificadas no SVO, mas não reclamadas.
- definir a responsabilidade pela instituição competente e manutenção de banco de dados para consolidação de casos;
- definir o controle interno e externo da eficácia das regulamentações indicada nos itens anteriores;
- estabelecer a política judicial e expedir atos normativos orientadores correspondentes.

Os participantes também assinalaram a necessidade de avaliação da normativa e da prática sobre a doação de cadáveres para pesquisa e da administração de cemitérios, dada a relevância destas duas matérias para a entrega de restos mortais aos familiares de pessoas que procuram por seus entes queridos e acabam informados tardiamente sobre sua sorte e paradeiro.

Finalmente, cabe anotar que o Ministério da Saúde informou durante o II Encontro que elaborou nota técnica propondo definição de corpo não reclamado e de Pessoa cuja identidade não foi confirmada e que está em execução um plano para:

- revisar a literatura sobre o conceito de pessoas não identificadas;
- automatizar a identificação e a classificação de pessoas não identificadas na base de dados do SIM por meio de técnicas de inteligência artificial e o processamento e análise dos dados, com elaboração e publicação de Boletim Epidemiológico de óbitos de pessoas não identificadas no SIM;
- elaborar material com recomendações sobre notificação de óbitos de pessoas não identificadas até o momento de emissão da Declaração de óbito;
- elaborar fluxo envolvendo corpos de pessoas identificadas, mas não acompanhadas ou não reclamadas, junto aos serviços de Verificação de óbito;
- elaborar uma nova Declaração de Óbito, com possibilidade de versão digital;
- fortalecer a Rede Nacional de Serviços de Verificação de óbitos (RNSVO).

EIXO N. 3 - A OBRIGAÇÃO DE BUSCAR PELAS PESSOAS DESAPARECIDAS, COMUNICAR SEUS FAMILIARES E PROCEDER À REUNIFICAÇÃO OU ENTREGA DE RESTOS MORTAIS

ASPECTOS FÁTICOS

Esta obrigação decorre da necessidade de verificar e fazer cessar os riscos que possivelmente correm as pessoas desaparecidas. Além disso, deriva da necessidade de dar respostas às pessoas que injustamente sofrem consequências da ausência e da dúvida sobre a sorte e o paradeiro de um ente querido. Só através do esclarecimento sobre o que ocorreu com uma pessoa desaparecida é possível aplicar as normas de responsabilidade ajustadas a cada caso – sejam elas de natureza cível ou criminal.

Segundo a casuística percebida no Brasil, muitas das situações de desaparecimento ocorrem por **fatores alheios ao poder de decisão da pessoa desaparecida**. Em tais circunstâncias, o desaparecimento pode decorrer de uma ação direta de um terceiro (perpetrador específico) ou de falha na proteção daquela pessoa. Há ainda situações de desaparecimento advindas de **outras necessidades de proteção** e que ocorrem quando a pessoa desaparecida aceita submeter-se ao afastamento do local e das pessoas de sua convivência ou decide afastar-se por conta própria porque necessita resguardar-se de riscos a sua vida ou integridade. Finalmente, também se verificam situações de **desaparecimento voluntário**, em que a pessoa reportada, sendo capaz e sem necessidade de assistência ou proteção, afasta-se por vontade própria da sua convivência familiar, laboral e comunitária.

Se a pessoa desaparecida é encontrada falecida, entregar seus restos mortais para os familiares com dignidade e prestar a informação sobre as circunstâncias da morte permitem que o luto seja vivido e que medidas de responsabilidade sejam tomadas. Se a pessoa desaparecida é encontrada com vida e em situação de vulnerabilidade, a reunificação familiar pode ser um importante fator de proteção ou as medidas necessárias para a recomposição familiar podem ser tomadas, se a análise de risco e a expressão de vontade das pessoas envolvidas assim o recomendar. Se a pessoa localizada em vida expressa o desejo de não retomar o contato com sua família e confirmadamente não possui obrigações de qualquer ordem, seu paradeiro será preservado, mas os familiares poderão ser informados de que seu ente querido está vivo e não deseja retomar o contato – o que em si aplacará grande parte da angústia decorrente do desaparecimento.

RESUMO	A capacidade do Estado brasileiro é ainda baixa no que toca à obrigação de buscar pelas pessoas desaparecidas, comunicar seus familiares e proceder à reunificação ou à entrega de restos mortais, aplicando-se os devidos cuidados de proteção. Isso está relacionado a lacunas normativas, à falta de padronização nacional de aspectos procedimentais e estruturais relativos à coleta e gestão de informação e à insuficiente coordenação interinstitucional. O atendimento aos familiares de pessoas desaparecidas também necessita ser valorizado como parte essencial do cumprimento da obrigação do Estado, recebendo os investimentos necessários em pessoal, na elaboração de protocolos e na designação de recursos estruturais. VER TABELA SÍNTESE, QUESTÕES EM FOCO 9 A 11 (MACRO TEMA V), QUESTÕES EM FOCO 12 E 13 (MACRO TEMA VI) E QUESTÃO EM FOCO 14 (MACRO TEMA VIII).
LEGISLAÇÃO VIGENTE	A responsabilidade do Estado pela busca das pessoas desaparecidas e atenção a seus familiares é reconhecida no Brasil. Ademais de ser um Estado Parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, também firmou compromissos internacionais para o enfrentamento ao desaparecimento forçado ao subscrever e ratificar a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado e a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. A Lei Federal nº 13.812/2019, entre outras determinações, estabelece um conceito amplo de pessoa desaparecida (art. 2º, I) e estipula a busca como obrigação do Estado como prioridade em caráter de urgência (arts. 3º e 8º), a ser realizada ininterruptamente até a localização da pessoa desaparecida (art. 9º). Além disso, define atribuições de uma autoridade central nacional e de autoridades centrais estaduais (art. 2º, III e IV), determina a criação de um cadastro nacional de pessoas desaparecidas (art. 5º) e a inclusão de informações sobre pessoas vivas em hospitais, clínicas e albergues (art. 11) ou falecidas (art. 6º) sobre os quais paira dúvida sobre sua identidade e impõe a implementação de programas de atendimento psicossocial à família de pessoas desaparecidas (art. 15). Outras normativas tratam de aspectos específicos relacionados à busca de pessoas desaparecidas e à composição de estruturas dedicadas a esta tarefa, incluindo-se decretos, leis estaduais e municipais, além de portarias e resoluções em todos os níveis.
PRÁTICA VIGENTE	PRÁTICA SOBRE A BUSCA Há décadas, as polícias civis registram o desaparecimento por Boletins de Ocorrência (BOs) ou instrumentos equivalentes, que podem deflagrar ações de busca, com a conversão ou não em outros procedimentos (sejam inquéritos policiais ou procedimentos específicos, com denominações próprias definidas pelos estados). Vários estados possuem delegacias ou núcleos especializados, com atuação e sistematização mais regular sobre os casos. As ações de busca envolvem tanto diligências de campo e coleta de prova testemunhal e pericial quanto pesquisa e requisição de informações de um grande número de fontes indicativas do paradeiro da pessoa. Quando a realização de diligências requer autorização judicial, os procedimentos são encaminhados ao Poder Judiciário.

PRÁTICA VIGENTE	Algumas estruturas dedicadas à busca de pessoas desaparecidas também são encontradas em outras instituições. Os Ministérios Públicos fazem uso do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos, desenvolvido pelos Programas de Localização e Identificação de Desaparecidos, segundo as diferenças de realidade de cada estado e em parceria com outras instituições. Em outro exemplo, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo mantém uma Divisão de Localização Familiar e Desaparecidos, que auxilia na busca, identificação e orientação. PRÁTICA SOBRE A GESTÃO DA INFORMAÇÃO Os registros de BOs ou instrumentos equivalentes para a gestão de casos de desaparecimento pelas polícias civis são feitos nos respectivos sistemas de informação de cada estado, que utilizam diferentes terminologias, categorias e métodos de organização das informações sobre desaparecimento e localização de pessoas. Um cadastro nacional de pessoas desaparecidas está em desenvolvimento pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com o objetivo de consolidar as informações nacionais, servir de base para um relatório anual com as estatísticas sobre desaparecimento (Lei 13.812/2019, art. 7º) e possibilitar a comparação de dados sobre as pessoas desaparecidas com pessoas falecidas ou encontradas em outros bancos de dados disponíveis. PRÁTICA SOBRE A COMUNICAÇÃO COM OS NOTICIANTES / FAMILIARES DAS PESSOAS DESAPARECIDAS AO LONGO DA BUSCA Existem algumas delegacias e outros serviços com procedimentos específicos ou equipe própria para manter uma comunicação frequente com os noticiantes de desaparecimento ou familiares. Estes serviços reconhecem que canais regulares de comunicação são úteis para a busca e que também são valorizados pelos familiares, pois podem dar informações novas que eventualmente tenham, atualizar seus contatos e confirmar os esforços das autoridades para localizar seus entes queridos. Em geral, o atendimento às famílias é feito pelos funcionários disponíveis.
PRINCIPAIS LACUNAS IDENTIFICADAS	QUANTO À BASE LEGAL A legislação atual não define o status jurídico do desaparecimento e nem do processo de busca, o que gera dúvidas sobre atribuições, competências e ritos a seguir para a busca e o monitoramento desta ação. Outras consequências correspondem à disparidade e à falta de padronização dos procedimentos policiais; à dúvidas de regras de proteção de dados; e ao descompasso entre estas instituições e o Sistema de Justiça. Este descompasso é um obstáculo tanto para o trabalho de busca feito pela autoridade policial (quando a autorização judicial para diligências de busca é necessária) quanto para o aproveitamento de informações da busca em ações judiciais sobre o reconhecimento da condição de ausência ou morte presumida (quando o juízo competente necessita confirmar quais diligências já foram realizadas). QUANTO À PRÁTICA SOBRE A BUSCA Na prática atual, faltam padronização de formulários, estruturas e rotinas; coordenação interinstitucional; e investimento em estrutura, soluções tecnológicas e em pessoal, incluindo sua formação. Falta também um padrão de comunicação obrigatória do desaparecimento de pessoa aos órgãos competentes, aí incluídas autoridades centrais. Há grande heterogeneidade entre os estados, e por vezes dentro de um mesmo estado, quanto ao nome do processo, a compreensão da natureza, as etapas, os prazos, e a rotina de comunicação com instituições do sistema de justiça. Isso dificulta a coordenação entre os estados e com outras instituições, constituindo um obstáculo para a gestão da informação, que se aplica tanto para busca quanto para a entrega de resultados após a localização da pessoa. A obtenção de informações úteis depende de procedimentos e meios pouco ágeis, como ofícios individuais para cada solicitação. Contrastando com a urgência do motivo da solicitação de informação, a resposta pode demorar meses para ser recebida pela autoridade de busca ou mesmo não chegar. A aplicação das normas de proteção de dados não é igualmente padronizada e a falta de mecanismos claros que assegurem os objetivos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) dificulta o compartilhamento de informações úteis para a busca de maneira eficiente e responsável.

PRINCIPAIS LACUNAS IDENTIFICADAS	O trabalho de instituições diferentes que realizam ações de busca não está integrado, havendo situações de duplicação de esforços no mesmo território. O mesmo ocorre entre as instituições de busca e as instituições forenses que, ademais, em geral não utilizam formulários padronizados para comparar informação ante mortem e post mortem, apesar disso ser fundamental para otimizar seus papéis complementares quanto à gestão de casos de pessoas desaparecidas e de pessoas falecidas (especialmente nas situações de pessoas falecidas desconhecidas ou com identidade conhecida, mas não reclamadas). QUANTO À PRÁTICA SOBRE A GESTÃO DA INFORMAÇÃO A heterogeneidade de processos e falta de padronização, terminologia, categorias e compartilhamento de dados afetam a qualidade da informação recolhida sobre pessoas desaparecidas, falecidas e localizadas. Está pendente a definição de padrões para os formulários de coleta de informação sobre as pessoas desaparecidas, pessoas localizadas e pessoas falecidas e a definição de um método para numeração e atualização dos processos. Também falta a definição, por normativa, sobre a governança da gestão interinstitucional dos dados e instrumentos tecnológicos de uso nacional para registro, gestão e compartilhamento padronizado das informações e interoperabilidade entre esta base de dados e outras que contenham informações úteis para a localização. QUANTO À PRÁTICA SOBRE A COMUNICAÇÃO COM OS NOTICIANTEs / FAMILIARES DAS PESSOAS DESAPARECIDAS AO LONGO DA BUSCA A maior parte dos serviços que registram as situações de desaparecimento e realizam os procedimentos de busca e/ou a entrega de resultados (incluindo a entrega de restos mortais) não dispõe de servidores com formação e perfil adequado para aplicar o enfoque diferenciado que é necessário no atendimento a familiares de pessoas desaparecidas. Poucos serviços possuem equipes multidisciplinares e integrantes com formação psicossocial e capacitação específica. Salvo poucas exceções, não há protocolos de atendimento e canais claros oferecidos para os familiares de pessoas desaparecidas manterem contato com a equipe responsável pela busca. A comunicação com os familiares de pessoas desaparecidas é frequentemente descrita como um desafio.
MEDIDAS ATUALIZAÇÕES APRESENTADAS	SUGESTÕES DE MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO (CONFORME TABELA DO ANEXO I) • Regulamentação do processamento dos casos de desaparecimento de pessoas, inclusive com a obrigatoriedade de relatórios periódicos, em prazo bem definidos, nos expedientes que apuram desaparecimento de pessoas. • Regulamentação do controle externo da atividade policial e do controle da atividade do Ministério Público. • Protocolo nacional para consolidar os procedimentos de comunicação do desaparecimento de pessoas e a instituição de Comitê Estadual para tratar do enfrentamento ao desaparecimento de pessoas. • Definição da atribuição de cada órgão e a construção de protocolo dispondo sobre a responsabilidade de atuação de cada órgão/instituição do poder público, de acordo com suas atribuições quanto ao fenômeno do desaparecimento. Sugestão: normativa interna de cada órgão. • Política nacional: tem que ser integrada, haja vista a transversalidade da pauta. Sugestão: sistema de proteção nos moldes dos existentes – ex.: Casa da Mulher Brasileira. • Articulação interministerial e interinstitucional visando à construção de um documento com definições jurídicas de categorias pertinentes a pessoas desaparecidas. • Cronograma para implementação do cadastro nacional pelo MJSP.

SUGESTÕES E ATUALIZAÇÕES COMPLEMENTARES DURANTE A FASE 5 DO PAINEL DE DEBATE:

MJSP fará um evento com os delegados responsáveis pelas buscas para poder iniciar a construção de um Procedimento Operacional Padrão (POP).

Sugestão ao MJSP que proponha às autoridades centrais e delegacias especializadas que se coordenem com o MP.

Encaminhamento dos participantes do evento para a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para que o CNMP regule a atividade de controle externo da polícia nas situações de desaparecimento.

Sugestão para convidar sempre o Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil (CONCPC) aos encontros.

IV. PALAVRAS FINAIS - CONCLUSÕES, ENCAMINHAMENTOS E AVALIAÇÃO

Os Encontros sobre Aspectos Jurídicos do Desaparecimento objetivam servir como catalizadores de diagnósticos, discussões e propostas para o aperfeiçoamento da resposta do Estado ao desaparecimento e à gestão sobre pessoas falecidas. Esta versão resumida destaca os principais pontos do II Encontro, mas não esgota as matérias a serem abordadas. Inclusive, recomenda-se a leitura do relatório externo completo para maior aprofundamento.

Lacunas no ordenamento jurídico e no funcionamento do sistema de justiça foram identificadas, gerando consequências sobre aspectos sensíveis de direitos, proteção e garantia das pessoas. Parte delas está na legislação federal e local, demandando [articulação com o Legislativo](#). Outras se referem à regulamentação administrativa, aplicação das regras existentes, coordenação interinstitucional e estabelecimento de rotinas de trabalho e fluxos de informação – que podem ser adotadas medidas por instituições representadas no II Encontro ou por outras com atuação relacionada (como o CNJ, o CONDEGE, o MPF e a DPU).

Os participantes destacaram a importância do [aprofundamento técnico e do fortalecimento do diálogo interinstitucional para atuação articulada, intercâmbio de boas práticas](#). A maioria apontou como contribuição esperada a consolidação da rede de trabalho e construção de diretrizes e fluxos nacionais, com produção [legislativa por parte do Poder Executivo federal e do CNJ](#).

V. ANEXO

I. TABELA SÍNTESE DOS TEMAS PRIORIZADOS PELOS GRUPOS DE TRABALHO E ENCAMINHAMENTOS DEFINIDOS EM PLENÁRIA

II ENCONTRO SOBRE ASPECTOS JURÍDICOS DO DESAPARECIMENTO SÍNTESE DAS PROPOSTAS APRESENTADAS PARA APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E DE SUA IMPLEMENTAÇÃO QUANTO ÀS CONSEQUÊNCIAS E A PREVENÇÃO AO DESAPARECIMENTO				
TEMAS		QUESTÃO EM FOCO (*) PARA APERFEIÇOAMENTO IDENTIFICADA PELOS GRUPOS DE TRABALHO	MEDIDA DE RESPOSTA (**) À QUESTÃO EM FOCO	INSTITUIÇÕES COM ATRIBUIÇÃO PARA A AÇÃO
I Status e tratamento jurídico da pessoa desaparecida e da pessoa com identidade desconhecida	1	Ausência de debate/ discussão sobre pessoa desaparecida e identificação de pessoas falecidas na Comissão de Reforma do Código Civil, especialmente diante do que dispõe o Art. 7o do referido diploma legal.	Revisão do capítulo da ausência e partes do Código Civil para que aborde outros temas e efeitos jurídicos do desaparecimento e da confirmação da identidade (identificação) de pessoas, de modo que o tratamento jurídico e processual não se limite à incidência e solução quando envolvidos aspectos patrimoniais da ausência. Isso inclui a definição do <i>status</i> jurídico de pessoa desaparecida e objetiva tornar explícito o direito de toda e qualquer pessoa a ter sua identidade reconhecida pelo Estado na vida e na morte.	Congresso Nacional
	2	Notificação extrajudicial de desaparecimento (se possível, averbada na certidão de nascimento e casamento).	Criar uma notificação extrajudicial de desaparecimento, preferencialmente avermada na certidão de nascimento e casamento.	ARPEN, CNJ e Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais

II	Processo e competência para a confirmação da identidade (identificação) de pessoas falecidas e vivas com identidade desconhecida	3	Ausência de padronização mínima necessária à identificação de cadáveres e pessoas vivas em situação vulnerável e sem identidade conhecida, assim como comunicação dos respectivos familiares sobre o falecimento ou sobre o paradeiro da pessoa viva.	Criação de uma normativa de padronização mínima necessária à identificação de cadáveres. Pontos a considerar: • colher inspiração em práticas existentes nos estados (ex. CE, RJ e SP); • desvincular / isolar os processos de identificação civil da questão criminal; • vincular a identificação técnica a um laudo pericial; • expedição de atos normativos para orientar a política judicial correspondente.	MJSP, MS e respectivas secretarias em âmbito estadual; CNJ no âmbito da política criminal
II	Processo e competência para a confirmação da identidade (identificação) de pessoas falecidas e vivas com identidade desconhecida	4	Necessidade de definir responsabilidade pela comunicação do óbito às pessoas interessadas, aos órgãos competentes e de instituir banco de dados para consolidação dos casos. Comunicação compulsória das pessoas identificadas no SVO, mas não reclamadas. Importância de que a identificação seja feita a partir de um procedimento adequado, lembrando que o papel de identificação não é das instituições de saúde. Pontos: definição de identificação e processo para tal; definição de atribuições/responsabilidades pela identificação e pela comunicação dos familiares.	Editar regulamentação que defina: i. responsabilidade pela comunicação do óbito às pessoas interessadas e aos órgãos competentes; ii. responsabilidade pela instituição e manutenção de banco de dados para consolidação dos casos; iii. responsabilidade pela instituição e manutenção de banco de dados para consolidação dos casos;	Poder Executivo Federal (MS; MJSP; MDHC), Estadual (SS; SSP e SAS) e Municipal (SA e SAS); MP; DPE/ DPU; CNMP

III	Acesso à justiça e assistência jurídica a familiares de pessoas desaparecidas e falecidas	5	Atuação judicial minimamente uniformizada pelas defensorias.	Elaboração de modelos que facilitem a atuação de defensores/as públicas, bem como gerem impacto/ alteração na jurisprudência.	Defensorias Públicas
		6	Ausência de protocolo unificado de atendimento pelas Defensorias Públicas às famílias de pessoas desaparecidas.	Construção do Protocolo	CONDEGE
IV	Política judicial de atendimento às pessoas afetadas pelo desaparecimento e/ou pela falta de confirmação da identidade (identificação)	7	Ausência de uma política judicial nacional sobre o desaparecimento e a confirmação de identidade de pessoas.	Estabelecer a política e expedir atos normativos orientadores dos tribunais. Revisão do capítulo da ausência para “despatrimonialização” da ausência ou incluir <i>status</i> jurídico de pessoa desaparecida.	CNJ
IV	Política judicial de atendimento às pessoas afetadas pelo desaparecimento e/ou pela falta de confirmação da identidade (identificação)	8	Ausência de marcador que identifique os processos que tratam do desaparecimento de pessoas; ausência de clareza sobre a competência judicial para tratamento dos processos de declaração de ausência e de morte presumida; ausência de tratamento prioritário aos referidos processos judiciais.	Criação de normativa pelo CNJ a fim de: - estabelecer marcador que identifique os processos que tratam do desaparecimento de pessoas, inclusive com a adequada taxinomia de classes e assuntos correspondentes; - estabelecimento de diretrizes sobre a competência judicial para tratamento dos processos de declaração de ausência e de morte presumida, inclusive nos casos em que não houver patrimônio; - estabelecimento de tratamento prioritário aos referidos processos judiciais.	CNJ, MP, DP

V	Processo nacional de busca de pessoas desaparecidas	9	Ausência de padrão de processamento dos expedientes de apuração do desaparecimento de pessoas, passando pela discussão prévia sobre qual é a natureza do procedimento de busca e qual a instituição responsável pela busca.	Regulamentação do processamento dos casos de desaparecimento de pessoas, inclusive com a obrigatoriedade de relatórios periódicos, em prazo bem definidos, nos expedientes que apuram desaparecimento de pessoas. Regulamentação do controle externo da atividade policial e do controle da atividade do Ministério Público.	MP, MJSP, SSP estados, DPE
		10	Ausência de padrão de comunicação obrigatória do desaparecimento de pessoa aos órgãos competentes, aí incluídas autoridades centrais competentes.	Protocolo nacional para consolidar os procedimentos de comunicação do desaparecimento de pessoas e instituição de Comitê Estadual para tratar do enfrentamento ao desaparecimento de pessoas.	Poder Executivo Federal (MS, MJSP, MDHC), Estadual (SS; SSP e SAS) e Municipal (SS; SAS); MP, SPE, Poder Judiciário
		11	Ausência de protocolo nacional de buscas e necessidade de debate sobre a preferência legislativa para que essas buscas sejam realizadas pela Polícia Civil.	Definição da atribuição de cada órgão e a construção do protocolo	MJSP e autoridades centrais
VI	Status jurídico do desaparecimento e atribuição de competências	12	Ausência de <i>status</i> jurídico do DESAPARECIMENTO com visão global; (as vítimas são a pessoa desaparecida e também a família desta); providências serão em todas as esferas de garantias de direito (administrativa, penal, cível, consumerista, previdenciária, etc.).	1. Reconhecimento de cada órgão/instituição do Poder Público da sua responsabilidade de atuação, de acordo com suas atribuições dentro do fenômeno do desaparecimento. Sugestão: normativa interna de cada órgão. 2. Política nacional: tem que ser integrada, haja vista a transversalidade da pauta. Sugestão: sistema de proteção nos moldes dos existentes – ex.: Casa da Mulher Brasileira.	Estado: Poder Executivo, Legislativo e Judiciário

VI	Status jurídico do desaparecimento e atribuição de competências	13	Insuficiência da definição jurídica do desaparecimento e de pessoas não identificadas, que impacta na uniformização dos processos de coleta de dados e na expedição de normativa pelo Ministério da Saúde visando à orientação do preenchimento de declaração de óbito.	Articulação interministerial e interinstitucional visando à construção de um documento com definições jurídicas de categorias pertinentes a pessoas desaparecidas.	Governo Federal: MJSP, MS, MDHC
VII	Cadastro nacional de pessoas desaparecidas	14	Cronograma para implementação do cadastro nacional pelo MJSP.	Cronograma para implementação do cadastro nacional pelo MJSP.	MJSP
VIII	Regulamentação da atenção à saúde de familiares de pessoas desaparecidas	15	Atendimento qualificado na área da saúde para familiares de pessoas desaparecidas.	Norma orientativa do Ministério da Saúde aos municípios e estados para atendimento especializado de familiares de pessoas desaparecidas.	MS, atenção básica dos estados e municípios e Comitê Gestor PNBPD

O CICV ajuda as pessoas afetadas por conflitos armados e outras situações de violência no mundo inteiro, fazendo todo o possível para proteger a vida e a dignidade delas e para aliviar o seu sofrimento, com frequência em conjunto com os parceiros da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. A organização busca também evitar as privações com a promoção e o fortalecimento do Direito Internacional Humanitário (DIH) e a defesa dos princípios humanitários universais.



Delegação Regional para Argentina,
Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai
SHIS QI 15 Conj. 05 Casa 23, Lago Sul
CEP: 71.635-250 - Brasília/DF - Brasil
T +55 61 3106 2350
E-mail: bra_brasilia_mailbox@icrc.org

© CICV, maio de 2025

 www.cicv.org.br
 facebook.com/cicv
 x.com/cicv_br
 instagram.com/cicv_brasil