



**RELATÓRIO N.2 DO
PROJETO REPARAÇÕES:
REPARAÇÕES DE ACORDO COM
MOVIMENTOS SOCIAIS, PROPOSIÇÕES
LEGISLATIVAS E AÇÕES JUDICIAIS DE
CARÁTER COLETIVO.**

Centro Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF)

Universidade Federal de São Paulo

RELATÓRIO N. 2 DO PROJETO REPARAÇÕES:
REPARAÇÕES DE ACORDO COM MOVIMENTOS SOCIAIS, PROPOSIÇÕES
LEGISLATIVAS E AÇÕES JUDICIAIS DE CARÁTER COLETIVO

Maio de 2024

Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da Unifesp
Universidade federal de São Paulo

Relatório n. 2 do Projeto Reparações: reparações de acordo com movimentos sociais, proposições legislativas e ações judiciais de caráter coletivo. / Carla Osmo (Coordenação) -- São Paulo: CAAF; Unifesp, 2024
201p., il.:PDF.

ISBN 978-65-85919-41-8 (e-book)

1. Justiça reparativa. 2. Direitos fundamentais – Danos (Direito). 3. Direitos Humanos – Violação. 4 .Movimentos sociais – Brasil. I. Pina, Barbara Oliveira. II. Silva, Beatriz Bombonato da. III. Osmo, Carla. IV. Pereira, Carolina Soares Nunes. V. Santos, Diógenes Fagundes dos. VI. Reis, Isabella Mazuquieri Reste. VII. Sousa, Julia Oliveira de Castro. VIII. Plastino, Luisa Mozetic. IX. Almeida, Matheus de Araújo X. Corrêa, Maria Eduarda de Castro Carneiro e. XI. Zambom, Mariana Morais. XII. Santos, Roberta Marina dos XIII. Sousa, Tamires Batista. XIV. Paula, Zilda Maria de. XV. Miyasato, Ana Paola Miyagusuku. XVI.Título.

CDD 323

<i>Apresentação</i>	6
<i>Capítulo 1: Reparções de acordo com movimentos sociais</i>	12
Introdução.....	12
1. As rodas de conversa.....	17
2. Temas transversais relativos à questão das reparações que apareceram nas diversas rodas de conversa.....	42
Considerações finais.....	50
Referências.....	53
Apêndice 1 - Documento de trabalho para a roda de conversa de 11/11/2023. Tema: indenização	56
Apêndice 2 - Documento de trabalho para a roda de conversa de 09/12/2023. Tema: medidas de reconhecimento.....	58
<i>Texto coletivo: Reparções a partir da perspectiva de movimentos sociais</i>	61
As violências de Estado.....	62
As falhas nas reparações praticadas.....	64
As demandas por reparação.....	68
<i>Capítulo 2: Proposições legislativas sobre a temática de reparações devidas em casos de violência de Estado</i>	71

SUMÁRIO

1. Introdução.....	71
2. Detalhamento sobre a escolha dos estados.....	73
3. Caminhos percorridos pelos pedidos de informação junto às instâncias legislativas via Lei de Acesso à Informação (LAI).....	79
4. Análise exploratória das temáticas das proposições enviadas pelas instâncias legislativas	103
5. Análise do Projeto de Lei nº 6748/2016, que dispõe sobre a reparação a vítimas de violações de direitos humanos praticadas por agentes do Estado.....	125
6. Conclusões a partir das buscas e análises de propostas legislativas com a temática da Reparação.....	149
Referências.....	153
Apêndice 1 - Ficha de análise de propostas legislativas.....	157
<i>Capítulo 3: Ações civis públicas sobre a temática de reparações devidas em casos de violência de Estado.....</i>	<i>161</i>
1. Introdução.....	161
2. Metodologia para a análise das Ações Civis Públicas em matéria de reparações pela violência de Estado.....	164
3. Análise preliminar da Ação Civil Pública dos Crimes de Maio.....	169
4. Considerações finais.....	185
Referências.....	188
Apêndice 1 – Ficha de leitura.....	191

Apresentação

Carla Osmo

O Projeto Reparações do Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) nasceu de uma proposta de articulação das atividades dos seus três observatórios – o Observatório da Proteção dos Direitos Humanos, o Observatório da Violência contra as Mulheres e o Observatório da Violência Racial (OVIR) – em torno de um tema relevante para todos os projetos do Centro: as reparações devidas em casos de violência de Estado, em especial da violência letal. Para a execução desse projeto, o CAAF/Unifesp recebeu inicialmente apoio financeiro por meio de emenda parlamentar da deputada estadual Isa Penna, que custeou o pagamento de bolsas para pesquisadoras/es extensionistas bolsistas entre março de 2023 e março de 2024. A partir de abril de 2024 e durante o prazo de um ano, as bolsas vinculadas ao projeto são custeadas por emenda parlamentar da deputada federal Luiza Erundina. A equipe do projeto foi também composta, durante todo o período, por colaborações em caráter voluntário.

O objetivo do Projeto Reparações é analisar criticamente a forma como se dá a reparação em casos de mortes provocadas pela polícia no estado de São Paulo e refletir sobre mudanças que podem ser buscadas na prática da reparação nesses casos. Nesse sentido, os estudos produzidos no projeto visam contribuir com a propositura de ações judiciais e com a implementação de políticas públicas nessa área.

Durante os seus primeiros seis meses, o Projeto Reparações se dedicou à recuperação dos resultados de pesquisas anteriores desenvolvidas por integrantes do projeto nessa mesma temática, à análise de bibliografia e de documentos pertinentes e à escuta de movimentos sociais atingidos por violências de Estado. Como produto dessa primeira etapa, foi publicado o *Relatório n. 1 do Projeto Reparações: Premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática*

em matéria de reparações pela violência de Estado; Síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do Judiciário paulista em ações judiciais individuais¹. Esse relatório trouxe um conjunto de referências importantes para o trabalho no tema das reparações, chamou a atenção para a possibilidade de se lidar com a questão por meio de processos judiciais e de políticas públicas e para a necessidade de consideração de marcadores de raça, classe e gênero, e apontou ao final para possíveis caminhos em direção aos quais o projeto poderia se desenvolver.

A equipe do projeto em seguida se dividiu em três frentes de trabalho. A primeira delas se dedicou à organização de rodas de conversa com representantes de movimentos sociais para a promoção de uma escuta sobre o que pensam sobre o tema das reparações pela violência de Estado, e à produção de um texto coletivo que trouxesse perspectivas e recomendações a esse respeito. A segunda teve por foco o levantamento de proposições legislativas, a construção de um instrumento de análise dessas proposições e a aplicação desse instrumento para uma primeira experiência de análise qualitativa de projeto de lei nessa matéria. A terceira tratou de mapear ações judiciais de caráter coletivo sobre reparações pela violência de Estado, desenvolver uma ficha de análise e utilizá-la para uma primeira experiência de exame da íntegra de um processo. Apesar de o trabalho ter sido desenvolvido separadamente por essas três equipes, periodicamente foram realizadas reuniões gerais em que seu desenvolvimento era debatido, de maneira que todas as pessoas integrantes da equipe do projeto tiveram a oportunidade de apresentar contribuições também às frentes que não integraram diretamente. Da mesma maneira, todas/os integrantes do projeto foram convidadas/os a participar das rodas de conversa e da elaboração do texto coletivo que foi produto delas. Este relatório, o segundo do Projeto Reparções, é composto por três capítulos, cada qual de autoria do grupo do projeto engajado na frente de trabalho correspondente.

O Capítulo 1, “Reparações de acordo com movimentos sociais”, de autoria de Ana Paola Miyagusuku Miyasato, Barbara Oliveira Pina, Beatriz Bombonato da Silva, Diógenes Fagundes dos Santos, Isabella Mazuquieri Reste Reis,

1 Disponível em: https://drive.google.com/file/d/14oXeMtlI_RHhAIJ0ID6z1wDt1Fk8Qagz/view

Julia Oliveira de Castro Sousa, Matheus de Araújo Almeida, Tamires Batista de Sousa e Zilda Maria de Paula, traz resultados da frente de trabalho das rodas de conversa com movimentos sociais. A ideia foi iniciar a construção de uma concepção de reparação a partir das perspectivas das pessoas que sofrem violações de direitos humanos e/ou lutam contra essas violações. Foram realizadas cinco rodas de conversa entre junho de 2023 e abril de 2024, desde a segunda roda de conversa com coordenação pelo Observatório da Violência Racial do CAAF/Unifesp. Uma importante referência para essa frente de trabalho foi o estudo realizado pelas antropólogas Lucía Eilbaum e Flavia Medeiros, que, no Rio de Janeiro debateram a noção de reparação por violações graves de direitos humanos em grupos focais compostos por pessoas atingidas pela violência de Estado na ditadura e no presente². Foram organizados encontros com uma diversidade de coletivos que, em São Paulo, lidam com a violência de Estado e lutam por respostas. A proposta era compreender as perspectivas dos diferentes grupos sobre as reparações devidas, sobre as falhas nas reparações como hoje praticadas e suas recomendações para que sejam aprimoradas as práticas em matéria de reparações, e, ao final, elaborar um documento de autoria coletiva com uma síntese desse debate.

As quatro primeiras rodas de conversa foram temáticas e debateram percepções gerais sobre reparações, reparações com perspectiva racial, indenizações e reconhecimento, enquanto a quinta roda de conversa discutiu e consolidou o texto síntese “Reparações a partir da perspectiva de movimentos sociais”. O Capítulo 1 apresenta um resumo das discussões realizadas em cada roda de conversa e, ao final, traz questões que, de forma transversal, apareceram em todas elas. O texto “Reparações a partir da perspectiva de movimentos sociais”, assinado pelo conjunto de pessoas que participaram das rodas de conversa, vem na sequência desse capítulo e traz uma síntese das diferentes perspectivas sobre o fenômeno da violência de Estado, sobre as falhas nas reparações praticadas e sobre as demandas por reparação.

O Capítulo 2, “Proposições legislativas sobre a temática de reparações devidas em casos de violência de

2 EILBAUM, Lucía; MEDEIROS, Flavia. “A tal reparação”: moralidades e emoções do ponto de vista de familiares de vítimas letais. In: SANTOS, Shana Marques Prado et al. (org.). *Reparação como política: reflexões sobre as respostas à violência de Estado no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 2018.

Estado”, de autoria de Mariana Morais Zambom e Roberta Marina dos Santos, expõe os trabalhos realizados na frente da análise legislativa. Esses trabalhos se voltaram, em primeiro lugar, ao levantamento de propostas legislativas nas esferas estadual e nacional sobre reparações pela violência de Estado. Além do Congresso Nacional, foram escolhidas as assembleias legislativas de cinco estados da federação - Amazonas, Bahia, Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo -, por se tratar, na maior parte, de estados onde ocorreram casos emblemáticos de violações graves de direitos humanos que foram objeto de ações civis públicas, as quais também seriam analisadas pelo Projeto Reparções.³ Tendo em vista que os sistemas de busca nas assembleias legislativas e no Congresso Nacional não levavam a resultados satisfatórios, buscou-se chegar ao universo de propostas por meio de pedidos de acesso à informação. Isso permitiu a produção de uma avaliação a respeito das dificuldades em se acessar, de forma sistemática, o conjunto de proposições nessa matéria, o que aponta para a importância de se aprimorar a forma de catalogação das propostas adotadas pelos órgãos legislativos e seus sistemas de busca.

De qualquer maneira, foi possível chegar a um conjunto de 48 proposições legislativas relacionadas ao tema da reparação pela violência de Estado, que foram objeto de classificação e análise preliminar. Com isso, produziu-se um primeiro panorama sobre como a questão vem sendo tematizada no Legislativo, ainda que introdutório e não exaustivo, em razão dos mencionados obstáculos para se chegar à totalidade dessas proposições. Além disso, foi elaborada uma ficha de leitura para análise qualitativa das propostas e foi realizada uma primeira experiência de análise aprofundada, com avaliação crítica, de um projeto de lei sobre reparações pela violência de Estado, o Projeto de Lei n. 6748 de 2016, de autoria do Deputado Federal Nilto Tatto, que propõe uma política nacional de reparação por violações de direitos humanos. Esse modelo de análise é passível de futura replicação para outros projetos de lei nessa mesma matéria.

O Capítulo 3, “Ações civis públicas sobre a temática de reparações devidas em casos de violência de Estado”,

3

Exceto no caso da Bahia, cuja assembleia legislativa também foi incluída em razão da alta letalidade policial no estado.

de autoria de Carla Osmo, Carolina Soares Nunes Pereira, Luisa Mozetic Plastino e Maria Eduarda de Castro Carneiro e Corrêa, trata dos trabalhos realizados na frente voltada a examinar ações judiciais de caráter coletivo em matéria de reparações pela violência de Estado. A equipe do projeto dedicada a essa frente, que inicialmente era integrada também por Irene Jacomini Bonetti, Victoria Dandara Amorim e Beatriz Antunes Fonseca, iniciou o levantamento de ações civis públicas (ACPs) – um tipo de processo voltado a tutelar direitos difusos e coletivos – que tratassem de mortes provocadas por agentes da segurança pública posteriores à transição democrática no Brasil. Além disso, dedicou-se à construção de um instrumento para coleta de informações no inteiro teor desses processos, que podem ser relevantes para análise. Produziu, assim, uma ficha de leitura, inspirada em um instrumento de análise que havia sido elaborado por Maria Cecília Asperti em pesquisas da Clínica de Acesso à Justiça da FGV SP por ela coordenada, utilizada para análise de ações individuais de indenização por violência policial, e que foi depois testada e aprimorada.

A primeira experiência de análise com o uso da ficha de leitura teve como objeto a Ação Civil Pública n. 1062551-10.2018.8.26.0053, sobre os Crimes de Maio, movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. Foram observadas, no processo, questões relativas à forma como a ação está construída e as respostas que até o momento obteve, da parte da Fazenda Pública do Estado de São Paulo e do Judiciário. A intenção é que essas mesmas questões sejam observadas em análises futuras das outras ACPs levantadas, permitindo dessa maneira a construção de uma compreensão mais abrangente sobre o uso desse mecanismo processual para a obtenção de reparação pela violência de Estado.

Os textos reunidos neste relatório não representam uma finalização dos trabalhos empreendidos no Projeto Reparaciones. Da mesma maneira que as rodas de conversa se revelaram espaços fecundos de reflexão e indicaram temas que merecem novos debates específicos, os estudos focados na atividade legislativa e nas ações judiciais de caráter coletivo produziram um mapeamento de iniciativas e uma metodologia para sua análise, com potencial de levar a resultados interessantes se aplicada a essas diferentes iniciativas. De qualquer maneira, os capítulos que seguem

■ ■ ■ RELATÓRIO N2 DO PROJETO REPARAÇÕES

trazem contribuições importantes para a prática em matéria de reparações pela violência de Estado, por meio de propostas legislativas, políticas públicas ou processos judiciais, e para o desenvolvimento de pesquisas nesse tema.

Capítulo 1: Reparações de acordo com movimentos sociais

Ana Paola Miyagusuku Miyasato, Barbara Oliveira Pina, Beatriz Bombonato da Silva, Diógenes Fagundes dos Santos, Isabella Mazuquieri Reste Reis, Julia Oliveira de Castro Sousa, Matheus de Araújo Almeida, Tamires Batista de Sousa e Zilda Maria de Paula

Introdução

Uma das frentes de trabalho do Projeto Reparações do CAAF/UNIFESP foi a de organização de rodas de conversa com representantes de movimentos sociais. O objetivo geral dessa frente era realizar encontros que promovessem escuta ativa sobre o que os representantes de determinados movimentos pensavam a respeito das reparações para vítimas de violência de Estado. Para tanto, cinco rodas de conversa foram realizadas, com diferentes participantes, metodologias e temas relacionados à questão das reparações pela violência de Estado, entre junho de 2023 e abril de 2024, sendo quatro delas presenciais e uma virtual, cada uma com duração aproximada de quatro horas⁴. Com exceção do último, os encontros tiveram como metodologia o grupo focal, com a apresentação de perguntas estruturadas ou semiestruturadas e mediação de um/a pesquisador/a. As falas foram gravadas com o uso de aparelhos telefônicos na primeira, segunda e quarta roda, enquanto na terceira, realizada virtualmente, foram registradas por gravação de tela. O áudio das gravações foi transcrito em linguagem literal, e em seguida analisado pela equipe de pesquisadores/as.

4

Um dos encontros aconteceu virtualmente em razão da dificuldade de levantamento tempestivo de recursos para custeá-lo no formato presencial.

O trabalho realizado pelas antropólogas Lucía Eilbaum e Flavia Medeiros, com grupos focais sobre o tema da reparação com vítimas de violência de Estado dos períodos ditatorial e democrático⁵, foi uma referência importante para as duas primeiras rodas de conversa, que utilizaram como ponto de partida perguntas semelhantes às adotadas por elas.

A primeira roda de conversa ocorreu no dia 14 de junho de 2023 na UNIFESP campus Osasco e foi organizada pelo Observatório da Proteção dos Direitos Humanos do CAAF/UNIFESP em conjunto com a Clínica de Direitos Humanos da UNIFESP. Tratou do tema “Demandar reparação: quais deveres do Estado diante dos múltiplos danos provocados pela letalidade policial?” e contou com a participação de pessoas integrantes dos seguintes coletivos: Movimento Mães de Maio, Movimento Mães de Osasco e Barueri, Movimento de Familiares das Vítimas do Massacre de Paraisópolis, familiares do Massacre do Castelinho e Primeira Frente de Sobreviventes do Cárcere, bem como com representantes do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública de São Paulo. O debate se desenvolveu a partir da pergunta inicial apresentada aos participantes: “O que para mães/famílias e movimentos de luta significa reparação? O que deve ser reparado / quem deve ter reparação?”.

Três dias depois, uma segunda roda de conversa foi realizada, na reitoria da UNIFESP, com organização Observatório da Violência Racial (OVIR) do CAAF. O tema escolhido foi “Reparação com perspectiva racial”, e teve como participantes pessoas integrantes do Movimento Mães de Maio, Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua) São Paulo, Grupo de Pesquisa Trabalho e Capital da Universidade de São Paulo (GPTC/USP), Movimento Nenhum Servidor a Menos, Rede de Proteção e Resistência contra o Genocídio, Frente Estadual pelo Desencarceramento SP, Templo de Umbanda Caboclo Sucuri Jibóia e Rei Congo da Bahia, Terra Indígena Jaraguá, Associação de amigos/as e familiares de presos/as (AMPARAR).

Tomando como referência o já citado trabalho realizado pelas antropólogas Lucía Eilbaum e Flavia

5 EILBAUM, Lucía; MEDEIROS, Flavia. “A tal reparação”: moralidades e emoções do ponto de vista de familiares de vítimas letais. In: SANTOS, Shana Marques Prado et al. (org.). *Reparação como política: reflexões sobre as respostas à violência de Estado no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 2018.

Medeiros⁶, foram apresentadas oito perguntas estruturadas a serem respondidas pelos presentes: “considerando a perspectiva racial: 1) O que reparar?; 2) Quem deve ser reparado?; 3) Quem deve reparar?; 4) Como reparar?; 5) Quando reparar?; 6) Quais expectativas da reparação?; 7) Por que reparar?; 8) O que é reparação?”.

No dia 11 de novembro de 2023 ocorreu a terceira roda de conversa, de modo virtual, através da plataforma Google Meet. Esse encontro teve como tema “indenização” e como participantes pessoas integrantes dos coletivos: Movimento Mães de Osasco e Barueri, GPTC/USP, Movimento Nenhum Servidor a Menos, Rede de Proteção e Resistência contra o Genocídio, Frente Estadual pelo Desencarceramento SP, Terra Indígena Jaraguá e AMPARAR.

Antes do terceiro encontro, foi compartilhado com os representantes dos movimentos um documento, elaborado pela frente jurídica do CAAF, contendo informações sobre a realidade das indenizações no Brasil⁷. Reunidos/as em uma sala virtual, os/as participantes foram questionados/as acerca do tema, e ao longo do encontro comentaram sobre questões como “quais as dificuldades enfrentadas na busca de indenização?” e “quais as condições para que a indenização possa ser de fato uma medida reparadora?”. Ao final da roda, foi apresentado um mapa mental elaborado por um pesquisador do Projeto Reparações contendo uma síntese dos principais comentários.

A quarta roda de conversa foi realizada no dia 9 de dezembro de 2023 na reitoria da UNIFESP, e teve como tema “medidas de reconhecimento”. Participaram do encontro pessoas integrantes do Movimento Mães de Osasco e Barueri, Movimento Negro Unificado (MNU), familiares do Massacre do Castelinho, GPTC/USP, Comitê PopRua, Terra Indígena Jaraguá, Rede de Proteção e Resistência contra o Genocídio, Frente Estadual pelo Desencarceramento SP e AMPARAR. Previamente a esse encontro, os coletivos receberam um documento, produzido pela frente jurídica do CAAF, com uma síntese das medidas de reconhecimento a partir do direito internacional dos direitos humanos⁸. O debate da roda de

6 EILBAUM, Lucía; MEDEIROS, Flavia. “A tal reparação”: moralidades e emoções do ponto de vista de familiares de vítimas letais. In: SANTOS, Shana Marques Prado et al. (org.). Reparação como política: reflexões sobre as respostas à violência de Estado no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 2018.

7 Vide o Apêndice I.

8 Disponível no Apêndice II.

conversa se desdobrou a partir de três questões: “quais são as medidas de reconhecimento que vocês conhecem?”, “quais as dificuldades enfrentadas na busca por reconhecimento?” e “quais as condições para que o reconhecimento possa ser de fato uma medida reparadora?”. Uma síntese com os principais comentários trazidos no encontro foi apresentada ao final da atividade. Finalmente, a quinta roda de conversa ocorreu em 6 de abril de 2024. Diferentemente das que a antecederam, essa roda não teve como finalidade a realização de um novo debate temático acerca das reparações. O intuito desse encontro foi a apreciação e deliberação de um texto-síntese sobre as concepções trazidas pelos movimentos sociais nas quatro rodas anteriores. O texto discutido e aprovado nesse encontro, intitulado *Reparações a partir da perspectiva de movimentos sociais*, é de autoria coletiva de todos os integrantes de movimentos participantes e da equipe de pesquisadores do Projeto Reparções do CAAF, e está disponível neste relatório, da sequência do presente capítulo.

Neste relatório final, apresenta-se uma síntese dos debates ocorridos nas diferentes rodas. A exposição foi organizada em duas seções. A primeira seção conta com cinco subseções, que se referem a cada uma das rodas de conversa e que apresentam as principais questões colocadas. A segunda seção se divide em três subseções, que discutem temas transversais a essas rodas, a saber as violências de Estado e as falhas nas reparações praticadas, e remetem às demandas por reparações constantes do texto coletivo apresentado na sequência deste capítulo.



JUSTIÇA PELOS 12

MÃES DE ORASCO/BAPURU

LETICIA

FERNANDA

LEANDRO

ILKER

TULIA

RODRIGO

JUSTIÇA

MANOEL

ANTONIO

FIASO

DALBERTO

JAYSON

O SILÊNCIO DAS INOCENTES

1. As rodas de conversa

1.1. Primeira roda de conversa

No dia 14 de junho de 2023, ocorreu no Campus Osasco da UNIFESP um encontro com movimentos sociais voltado a ouvir as suas percepções sobre reparações a vítimas de violência de Estado. Não obstante as especificidades em relação às percepções e demandas dos sobreviventes do Massacre do Carandiru e do movimento de mães de vítimas de letalidade policial, há conexões fundamentais entre ambos os grupos. Como formas de violência de Estado, a morte decorrente de ações policiais ocorre tanto dentro quanto fora da prisão. A letalidade prisional⁹, que atinge pessoas privadas de liberdade e sobreviventes do sistema prisional, é uma das violências praticadas pelo Estado, como também são as mortes provocadas por agentes de segurança pública em operações policiais nas periferias. Isso ocorre devido à existência de uma ressonância em torno das práticas e das racionalidades que operam dentro e fora do sistema prisional, indissociáveis da perseguição a sujeitos considerados *matáveis*.

Diante do exposto, passaremos a discorrer sobre questões essenciais às subjetividades apontadas pelos movimentos sociais participantes da roda de conversa. Uma primeira questão a ser pontuada é o destaque dado pelas mães e familiares de vítimas fatais ao caráter irreparável dessas violações, ao mesmo tempo em que defendem que é fundamental a adoção pelo Estado de medidas como resposta. Nesse sentido, apontam que o termo mais adequado para designar o que é devido da parte do Estado seria “redução de danos”.

⁹ Segundo o relatório da CNJ: “Consideramos como “letalidade prisional” o conjunto de eventos e riscos para a saúde que estão associados à exposição à vida prisional e os elementos que afetam e condicionam estes eventos e riscos, como as práticas institucionais de agentes e organizações do sistema de justiça criminal. Na interface entre o sistema de justiça e o sistema de saúde, a “letalidade prisional” é entendida aqui em sentido amplo de modo a alcançar tanto as mortes que ocorrem no interior das unidades (ou “mortes sob custódia”) quanto aquelas que podem estar relacionadas ou correlacionadas à passagem anterior por instituições de privação de liberdade” (MACHADO, Maíra Rocha; VASCONCELOS, Natalia Pires de (coords.). Letalidade prisional: uma questão de justiça e de saúde pública. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa Insper; Colaboração Fundação Getúlio Vargas. Brasília: CNJ, 2023, p. 18).



MÃES DE OSASCO/BARUERI

JUSTIÇA PELOS 12

LETICIA FERNANDO LEANDRO WILKER THIAGO RODRIGO

MANOEL ANTONIO TIAGO ADALBERTO JAILTON

SEM JUSTIÇA NÃO HAVERÁ PAZ

O SILÊNCIO DOS INOCENTES

MÃES DE MÃ

Associação de Mulheres

Jose Maria

EM MEMÓRIA DE TODOS OS VITIMAS DO ESTABO BARUERI

Uma segunda questão ressaltada por mães e familiares é o enfrentamento de muitos obstáculos em busca por respostas no sistema de justiça, inclusive situações de violência e processos de criminalização, de maneira que as violações sofridas continuam após a morte de seu familiar. Execuções extrajudiciais perpetradas pelo Estado brasileiro marcam profunda e permanentemente as/os familiares daqueles que foram assassinados, impondo sobre elas/es não apenas a dor da perda de seus entes queridos, mas também uma série de outros danos cuja dimensão apenas é tangível a partir da escuta de suas vivências. Face a tal conjuntura, o sofrimento relatado é cotidiano e se expande para todos os setores de suas vidas, as quais foram obrigadas a se remodelar a partir das mortes ocorridas. Esta reestruturação imposta pela violação atinge com maior intensidade as mães, mas também se estende a outros/as familiares, notadamente mulheres.

Uma terceira reflexão suscitada diz respeito à burocracia associada à morte, que se impõe de uma forma violenta, exigindo que as mães e familiares tenham que realizar procedimentos - como a identificação dos corpos, a organização dos rituais funerários, os registros de certidões de óbitos, os depoimentos a autoridades policiais - de uma maneira que agrava a carga de sofrimento produzida pelo evento traumático da morte. Mães e familiares de vítimas da violência letal do Estado destacam a necessidade de que os órgãos do sistema de justiça, especialmente o Ministério Público e a Defensoria, garantam tratamento priorizado e especializado a familiares, de forma humanizada.

Outrossim, durante o encontro, outro tema abordado foi o da indenização. Nesse sentido, pontuou-se que tal mitigação dos danos é apenas parte daquilo que é considerado necessário como medida de reparação. Essa também deve envolver reconhecimento dos fatos, atenção à saúde, inclusive apoio psicológico especializado, mudanças nas políticas públicas no sentido de evitar a continuidade da mesma natureza de violações, e a responsabilização das pessoas que participaram da prática dos crimes. No entanto, apesar de permanecer insuficiente, a indenização é importante e necessária dado os impactos diretos que as execuções geram nas condições financeiras das famílias.

Dentre os fatores que precisam ser tratados minuciosamente, é fulcral apontar que após o trauma, muitos/as

familiares não conseguem manter seus trabalhos. Ainda dentro desta problemática, cabe sublinhar a ausência do suporte financeiro que efetivamente era prestado por aqueles que foram assassinados. Soma-se a tais dificuldades a ausência ou a demora para o pagamento de indenizações por parte do Estado, que impõe aos familiares verdadeira situação de abandono.

Partindo das premissas acima, constata-se que o reconhecimento por parte do Estado de sua responsabilidade pelas mortes é ponto central para a reparação. No mesmo diapasão há o fato de que o apagamento intentado pelo Estado de quem foram as vítimas fatais da violência de Estado e do que teria ocorrido é uma das piores facetas da violação vivida. Em contraposição ao apagamento, seriam necessárias a adoção de políticas de verdade e memória, as quais contribuiriam para que os fatos não se repetissem com novas vítimas e que outras mães tivessem de se juntar à luta daquelas que ali estavam. Nessa direção, é necessário contar a história tanto do que ocorreu como de quem foram as pessoas que tiveram suas vidas encerradas pelos agentes estatais, adotando-se uma política de verdade e memória, que contribuiria para que os fatos não se repetissem com novas vítimas. Em busca de uma amenização das violências familiares, cabe ainda destacar a necessidade de se promover atendimentos psicológicos e psiquiátricos especializados para os familiares que perderam seus entes em decorrência de ações de violência estatal.

Outrossim, são necessárias medidas concretas para acabar com as estruturas que promovem violência. As poucas mudanças institucionais conquistadas com muita luta são insuficientes, muitas das leis estão só no papel e o orçamento estatal não tem sido destinado com a prioridade devida às políticas de reparação. Tampouco são vislumbradas mudanças substanciais no sistema de justiça e na forma de atuação dos agentes de segurança pública, sendo denunciada a repetição de massacres e chacinas da população negra a partir de palavras de ordem pelo fim da polícia militar e do conceito de democracia das chacinas¹⁰ desenvolvido pelo Movimento Mães de Maio.

Foi também pontuado na roda de conversa que sobreviventes de violações graves de direitos humanos estão em

¹⁰ ALMEIDA, M. DE A. Maternidade contra o genocídio: o Movimento Mães de Maio frente à democracia das chacinas. *Antropolítica - Revista Contemporânea de Antropologia*, v. 54, n. 3, 3 nov. 2022, p. 42.

posição de detentores de memórias legítimas para contestar as informações oficiais a respeito dos eventos que viveram. Tal perspectiva indica a necessidade de promover um reposicionamento da vítima no processo de reparação, saindo de um lugar de passividade e assumindo a condição de agente capaz de demandar direitos. No caso de sobreviventes do cárcere, as violações persistem mesmo após o cumprimento da pena e a saída do cárcere, já que continuam sendo alvos de abordagens policiais e correm o risco de terem suas fichas de antecedentes criminais consultadas pela polícia. Tal risco decorre do fato de que o direito à reabilitação após dois anos da extinção da pena, previsto no artigo 94 do Código Penal,¹¹ não é automático, exigindo trâmites que podem demorar. Por isso, uma das demandas por reparação é que o Estado adote procedimentos que facilitem a retirada dos antecedentes criminais após o prazo legal estipulado.

Uma agenda para o futuro da democracia brasileira deve incluir o reconhecimento das violências do passado – especialmente a escravidão e os períodos de autoritarismo - bem como a identificação da continuidade delas no presente para determinadas grupos populacionais: pessoas negras e periféricas.

1.2. Segunda roda de conversa

A segunda roda de conversa foi realizada no dia 17 de junho de 2023, organizada pelo Observatório da Violência Racial do CAAF/UNIFESP. O tema da discussão foi a reparação desde uma perspectiva racial e contou com a participação de representantes de movimentos sociais com atuações diversas, que lidam com violências raciais. Como anteriormente, a roda proporcionou um espaço de diálogo e escuta ativa entre os participantes. O objetivo foi discutir distintas noções sobre reparação, considerando as dimensões da violência

11 “Art. 94 - A reabilitação poderá ser requerida, decorridos 2 (dois) anos do dia em que for extinta, de qualquer modo, a pena ou terminar sua execução, computando-se o período de prova da suspensão e o do livramento condicional, se não sobrevier revogação [...]” (BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940).

MÃES DE MAIO



EM MEMÓRIA
DE TODAS
AS VÍTIMAS
DO ESTADO
GENOCIDA

MÃES DE MAIO



CONTRA O TERRORISMO DO ESTADO



racial. A dinâmica priorizou a fala dos participantes, o que possibilitou respostas abrangentes para as perguntas.

Um primeiro ponto é a percepção unânime da escravidão da população negra e o extermínio da população indígena como processos fundantes das violências raciais e violações dos direitos humanos na atualidade. Por isso, os participantes apontaram a relevância de reparações racialmente sensíveis. Também há um reconhecimento do racismo como estruturador do capitalismo e da sociedade, razão pela qual é imperativa a continuidade e ampliação das políticas afirmativas, vistas como formas de reparação histórica.

Ao aprofundar sobre o que deve ser reparado, os/as participantes comentaram de forma reiterada a violência letal dos agentes públicos de segurança contra a população negra, em especial de jovens, que também violenta os/as familiares, principalmente mães (são as familiares mais presentes nas lutas por respostas), que enfrentam sofrimentos e obstáculos na busca por justiça, incluindo a criminalização delas e das vítimas, e a resistência estatal a investigar como seria devido. A orfandade de crianças e dependentes dessas vítimas constitui outra dimensão da violência letal. Além disso, sobreviventes e familiares das vítimas devem lidar com a seletividade penal das instituições, como o Ministério Público e o Judiciário. Por meio de sentenças desfavoráveis (“*canetadas*”¹²), medidas de reparação inadequadas (focadas, quando acontecem, exclusivamente na questão monetária, e não em outras maneiras de responder aos danos) e estigmatização social, configuram-se violências psicológica e moral, as quais implicam em deterioração da saúde física e mental (“*as mães estão morrendo, e é uma doença invisível que ninguém quer saber*”¹³). Diversos/as participantes relataram que há insuficiência e problemas no acolhimento pela Defensoria Pública.

No caso das pessoas sobreviventes do sistema prisional, foi reiterado o ponto já apresentado na primeira roda, a respeito da continuidade das violações depois do cumprimento da pena. Há escassez de políticas sociais voltadas à reinserção social, as pessoas sobreviventes são estigmatizadas e excluídas

12 Pessoa integrante do Movimento Mães de Maio.

13 Pessoa integrante do Movimento Mães de Maio.

socialmente, com afetações físicas e psicológicas profundas, tornando a condenação uma pena perpétua.

O Estado também tem que reparar essas pessoas que saem do cárcere e ficam na rua. Porque essa pessoa, que sai do cárcere estava lá na tutela do Estado, e quando chega aqui tem uma cartilha que diz como seguir..., como fazer..., que é só burocracia. Mas não se segue essa cartilha, essa cartilha é inexistente para as pessoas que saem de lá. E essa pessoa fica na rua, ou vai para a Cracolândia, mas menos para casa – “Vou ser mais um em casa para dar sustento... Eu sou mais um a vergonha.” – e a maior parte delas são mulheres (pessoa integrante da Frente Estadual pelo Desencarceramento SP).

Os/as familiares de pessoas privadas de liberdade e sobreviventes do cárcere, especialmente mulheres, também são criminalizados/as e sofrem violações sistemáticas aos seus direitos sociais (inclusive trabalhistas), políticos, e à própria integridade e dignidade. Vivenciam discriminações de raça, gênero e classe, e processos de empobrecimento. A política de segurança pública, como a Lei de drogas¹⁴, tem sido eficiente para criminalizar e destruir as famílias, promover uma *cultura do medo* e o encarceramento em massa, principalmente da população negra e periférica. Já as violências sistematicamente sofridas pela população negra permanecem impunes, com desinteresse em sua investigação. Em casos de violência policial, as investigações se voltam contra as vítimas em busca de antecedentes criminais, e não aos agentes do Estado, perpetradores das violações.

Normalizam-se práticas recorrentes de ausência de investigação, descaracterização da cena do crime, intimidação de testemunhas, ocultação de provas, perícias realizadas de forma inadequada ou ignoradas no processo, a palavra do policial como inquestionável mesmo que contrarie as evidências. Na ausência de uma investigação adequada, com frequência recai sobre as mães a responsabilidade de buscar as provas do crime que vitimou seus filhos.

¹⁴ Antigamente, a lei da vadiagem de 1941 foi utilizada de forma semelhante à lei de drogas e foi bastante utilizada na ditadura militar. Ainda existe dentro da lei de contravenções penais, mas raramente é aplicada.



Outro ponto é a violência econômica relacionada à superexploração e precarização do trabalho que, como legado da escravidão, é parte de um processo de pauperização da vida. As vítimas, além de sofrerem as violências mencionadas, têm suas vidas precarizadas, sem direitos básicos, onde as violências parecem se diluir no cotidiano, o que leva a questionar as diferentes dimensões dos danos causados pelas ações do Estado e não compreendidos pelo Judiciário ou pela sociedade como um todo. O processo de gentrificação, isto é, a remoção forçada de determinados bairros por falta de condições para arcar com os custos de vida elevados, inviabiliza o acesso à cidade e afeta principalmente as pessoas mais precarizadas.

Quando falei de superexploração do trabalho, que os efeitos da superexploração são tão nefastos, que atinge aí a família, por que que a negritude é tão difícil de consolidar uma família no padrão burguês, branco, de família? Um casal, heterossexual, com filhos e filhas né. Até isso, que também é uma forma social ligada a uma reprodução de violências, também é muito difícil a gente se integrar a isso (pessoa integrante do GPTC/USP).

Além disso, as populações negra e indígena sofrem violências socioculturais e simbólicas, que afetam a saúde mental, ferem projetos de uma vida digna e as formas outras de viver. A opressão e repressão no exercício das práticas culturais e religiosas são ofensas à dignidade individual e coletiva, que podem escalar para formas de extermínio físico nos territórios indígenas, tradicionais e, ainda, em áreas urbanas majoritariamente negras. Apesar da normativa nacional e internacional que protege as populações indígenas e tradicionais, a violação dos seus direitos e a invisibilidade das violências é constante.

E eu realmente queria que parasse com o extermínio e aí a gente pudesse pensar em reparação, porque eu ainda agora me sinto numa guerra, eu ainda me sinto lutando para sobreviver, eu ainda me sinto lutando para que meu povo ainda possa viver! (pessoa integrante da Terra Indígena Jaraguá).

Como já havia aparecido na primeira roda, também nesta foi destacada a necessidade do reconhecimento público da responsabilidade do Estado e das instituições que fazem parte dele, para além da condenação dos agentes perpetradores e das reformas institucionais para evitar a continuidade dessas violências e violações. Foi reforçado novamente o pedido de abolição da Polícia Militar, constatando não apenas a ineficácia das medidas adotadas, mas também a sistematicidade e naturalização da repressão e controle social contra populações racializadas. Isso levou a questionar o que significaria um reconhecimento verdadeiramente reparatório por parte das vítimas.

Outro ponto levantado na primeira roda e enfatizado nesta foi que as medidas de reabilitação devem ser promovidas por instituições e pessoal qualificado que compreendam a dimensão dos danos desde uma perspectiva racial, ou seja, um atendimento médico e psicossocial que incorpore as problemáticas derivadas do racismo estrutural como parte dos danos, o que inclui as temporalidades outras para a vítima se reconhecer como tal, e que adote abordagens ou práticas social e culturalmente pertinentes, como a medicina tradicional e complementar, o atendimento territorializado, entre outros. No caso da indenização, embora importante, deve ser reformulada para evitar a constante revitimização de pessoas econômica e socialmente vulneráveis, conforme também apontado na primeira roda.

Medidas voltadas à memória e verdade sobre as violências e violações perpetradas contra a população negra e indígena são observadas como parte da reparação. Por isso, é demandado que tais medidas tenham maior visibilidade, frequência, alcance e repercussão midiática, de maneira a combater preconceitos e estigmas fundados no racismo estrutural, que tem levado a sociedade a legitimar tais violações; na mesma direção, é demandado o fortalecimento (institucional e orçamentário) de políticas públicas e organizações para o combate do racismo. Alguns/algumas participantes relataram que as iniciativas de atenção a vítimas e familiares têm um caráter intermitente e temporal, por conta de terem sido implementadas por ONGs ou entidades terceirizadas, como projetos com recursos e duração limitados, o que impossibilita a geração de diretrizes ou ações mais abrangentes de longo prazo. Uma política pública

de reparação deve ser elaborada coletivamente, desde os movimentos sociais, para consolidar medidas integrais, interseccionais e interculturais, com procedimentos institucionais que contemplem a sistematicidade e territorialidade das violências raciais. É importante a definição de estratégias para a sua implementação efetiva, com orçamento destinado para essa finalidade, com atenção à situação de precariedade em que vivem muitas das vítimas (de maneira que todas possam se beneficiar), com uma boa compreensão das diferentes histórias, lutas e dinâmicas sociais das coletividades.

Como mencionado pelos movimentos negros, há uma demanda de reparação histórica que seja uma *nova abolição*. No caso dos movimentos indígenas, a reparação tem que abranger, no mínimo, o reconhecimento da inconstitucionalidade do marco temporal ou leis e teses semelhantes, o respeito dos seus direitos e a revisão das políticas de demarcação de terras, de modo a contemplar o crescimento da população.

1.3. Terceira roda de conversa

Porque aqui para eu pregar um prego eu tenho que pagar para alguém, para ligar as coisas elétricas, que eu não sei, eu tenho que pedir... Meu filho sabia tudo então quer dizer, prejudicou muito a minha vida também, entendeu? Quando meu filho morreu, essa parede amarela ele pintou no mesmo dia, foi a última coisa que ele pintou, ele tava mexendo na casa, eu só comprava o material. Agora além de comprar o material, tem que pagar a mão de obra, ninguém ajuda, ninguém sabe como que você está (pessoa integrante do Movimento Mães de Osasco e Barueri).



As salas temáticas estão ativas



DIÓGENES



Matheus Almeida



Viviane Balbuglio



Zilda Paula



Kric Cruz



Luana Oliveira



Mari Kraemer



CARLA OSMO



Ticiane L Nat



Barbara Pina



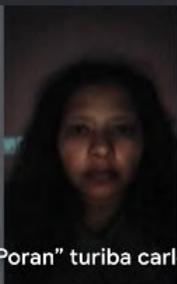
Associação Amparar



Julia Oliveira de Castro So...



Roberta Marina



poty poran "Poran" turiba carlos



ISABELLA MAZUQUIERI RESTE REIS



DIÓGENES

17:21 | Roda de conversa - projeto reparações - tema ind...



Como reparar financeiramente os danos decorrentes de uma vida perdida? Como se define o valor da indenização por uma morte perpetrada pelo Estado? E quando falamos da violência direcionada a um povo ou a uma população, como no caso do genocídio indígena, que teve início no Brasil desde a chegada dos europeus, como esses povos devem ser indenizados? Em nossa terceira roda de conversa, que aconteceu de forma remota em 11 de novembro de 2023, convidamos os membros de coletivos e movimentos sociais que já haviam nos acompanhado nas rodas anteriores a falar sobre as indenizações tal como têm sido praticadas pelo Estado e sobre como acreditam que esse tipo de reparação deveria ser feita. Neste encontro, encaminhamos aos convidados um pequeno texto que trazia algumas considerações acerca do tema a ser trabalhado.

As indenizações e a maneira como são praticadas no Brasil são tema de relevância ímpar no debate sobre reparação. Um primeiro ponto aqui a ser considerado, e que atravessou a fala de muitos/as participantes, é a questão da morosidade do Judiciário brasileiro, tanto nos processos criminais contra os agentes envolvidos em determinado crime, quanto nos processos de natureza civil voltados à reparação dos danos provocados às vítimas, à sua família, e à comunidade. Mesmo quando os processos de indenização já possuem uma condenação transitada em julgado, há um caminho árduo até que o pagamento do montante seja efetivado. Alguns participantes apontaram ter notícia de poucos casos em que os familiares efetivamente tiveram acesso à indenização.

Outro ponto central dessa questão trazido por alguns participantes foi a falta de referências objetivas na legislação para a fixação dos valores de indenização, e sobre quem deve recebê-la. Na prática, essa decisão parece ser tomada a critério de cada juiz, sendo tratada de forma isolada em cada caso, com base no que o magistrado considerar adequado. A morosidade foi citada diversas vezes, somada aos episódios em que os/as familiares são expostos/as a situações vexatórias. Isso, além da falta de informação a respeito do trâmite dos processos e dos direitos que efetivamente possuem, acaba por desestimular a busca dos/as familiares por uma indenização pecuniária no Judiciário.

Falas recorrentes fizeram menção à importância que a indenização poderia ter na redução dos danos se paga de forma rápida, o que não acontece. Uma das/os participantes compartilhou sobre um caso acompanhado por ela, em que uma mulher viu na indenização a possibilidade de mudar da casa em que sua filha foi assassinada enquanto tomava sol em frente ao portão, casa essa que vivia ainda hoje com seu neto, em uma viela de um bairro no extremo sul de São Paulo:

De repente de poder criar esse menino em outro espaço que não seja aquela viela, aquele lugar que tem um ponto de venda de droga na porta dela, então, de repente uma possibilidade de transformação para essa família. Mas aí a gente pensa, 15 anos no mínimo para ela receber esse dinheiro, então a possibilidade de transformação ela se perde, porque esse menino tá com seis anos, daqui a 15 anos, de repente o que tinha para acontecer na vida dele, de escolher caminhos, de possibilidades, já aconteceu e ele vai continuar nesse mesmo espaço, nessa mesma casinha, nessa viela, correndo os mesmos riscos da mãe e outros riscos que a gente sabe, porque não dá para a gente romantizar o ambiente da favela. Lógico que a gente sabe que na favela a maior parte das pessoas são incríveis, são trabalhadoras, mas a gente também entende que naquele ambiente as pessoas, as crianças especialmente, estão submetidas e vulnerabilizadas muito mais do que em outros espaços, porque a gente tem escassez de todo tipo de política pública que atenda essas crianças, essa juventude, esses adolescentes e que isso nos deixa mais vulneráveis e requer também, demanda muito mais cuidado por parte da família. Então essa indenização, ela teria um poder de transformação se ela fosse paga num tempo ok, num tempo justo (pessoa integrante da Rede de Proteção e Resistência Contra o Genocídio).

A demora e a redução que muitas vezes os valores da indenização sofrem ao longo do processo geram desesperança, o que também acaba por distanciar cada vez mais essas famílias da possibilidade de uma reconstrução de suas vidas.

Diversos/as participantes da roda destacaram, como já havia aparecido nas rodas de conversa anteriores, a insuficiência da indenização pecuniária com relação à perda irreparável de um ente querido:

Eu tenho um pouco de dificuldade de pensar em medidas de reparação, porque eu acho que tem coisas que não são possíveis de serem reparadas, né? Então, por exemplo, casos de execução, pra mim isso é um dano que não há reparação, ninguém devolve essa pessoa e não importa o que se faça. Enfim, o que a gente vai trabalhar é com redução de danos, não sei, reparação parcial, mas, pensar numa reparação integral é impossível (pessoa integrante da Rede de Proteção e Resistência Contra o Genocídio).

Ainda assim, a medida indenizatória deve ser oferecida para reduzir os danos causados, permitindo que os sujeitos acessem os meios para condições básicas de vida, ou até mesmo para que possam mudar para outro território, caso desejem. Ela deve ainda envolver o pagamento de pensão às crianças e jovens órfãos em razão da violência de Estado. Foi enfatizado que, embora a reparação financeira não possa trazer de volta os entes queridos perdidos, ela pode proporcionar alguma dignidade nas condições de vida dos/as sobreviventes e das famílias afetadas.

Os participantes do encontro, todavia, lembraram, como também já havia sido dito nas rodas anteriores, que a reparação dos danos sofridos não se resume a compensações financeiras, mas deve envolver uma série de outras ações, como: o reconhecimento da violação pelo Estado, a adequada investigação e penalização das pessoas responsáveis, o oferecimento de atendimento médico e psicológico especializado, bem como ações mais estruturais como a implementação de medidas para o desencarceramento, especialmente para os jovens infratores, a garantia de vida e de terra aos povos indígenas, a melhora na garantia dos direitos sociais como educação e moradia, o comprometimento do Estado no enfrentamento a opressões estruturais, como o racismo, entre a adoção de tantos outros compromissos.



MÃES DE OSASCO/BARUERI

ETÍCIA	FERNANDO	LEANDRO	WILKER	THIAGO	RODRIGO
MANOEL	ANTONIO	TIAGO	ADALBERTO	JAILTON	

**SEM JUSTIÇA
NÃO HAVERÁ PAZ**

O SILÊNCIO DOS INOCENTES

1.4. Quarta roda de conversa

A gente pedir reparações para o Estado não é um pedido que a gente tem que fazer. É como se a gente tivesse pedindo uma esmola em uma esquina, em algum lugar para beber um copo de água. Ou um pão. Não é isso. O Estado tinha que reconhecer, assim como foi falado, o reconhecimento quando eles falam em certos assuntos. Reconhecendo que realmente houve falha. O Estado tinha que ver que não dá para continuar mais agindo da mesma forma como em diversos tempos. Passamos séculos. Sempre vivenciando as mesmas situações. Sempre vivendo os modus operandi das mesmas situações. Só mudando os nomes das figuras. Só mudando o nome dos governos. Inclusive da polícia só mudando o nome, mas nunca mudando a forma de agir (pessoa integrante da Frente Estadual pelo Desencarceramento SP).

“Como o reconhecimento pode ser reparador?”. Instigados/as por essa questão, os/as participantes da quarta roda de conversa, realizada em 9 de dezembro de 2023, apresentaram suas concepções sobre a importância de obter o reconhecimento das violações pelo Estado, as dificuldades para essa obtenção, as limitações das medidas praticadas e como alcançar um reconhecimento efetivo.

Medidas de reconhecimento são consideradas indispensáveis para que uma reparação possa ser realizada. Porém, há um debate em torno de quando é possível considerar que um reconhecimento já foi realizado por parte do Estado, e qual a sua efetividade, isto é, qual o grau de satisfação que as vítimas obtiveram com essa medida. Esse grau de satisfação com a medida de reconhecimento praticada envolve aspectos como: o quanto do dano causado e das suas consequências foi admitido, se houve comunicação pública clara admitindo o caráter injusto do dano infligido, se houve identificação de autoria e se houve a assunção de responsabilidades. Por exemplo, ao assinar a

Declaração de Durban, o Estado brasileiro reconheceu a prática do crime de escravização e o colonialismo. Todavia, as consequências nefastas e atuais dessa realidade, como a violência estatal, não são efetivamente reconhecidas.

Há uma nítida percepção entre os/as representantes de movimentos participantes de que o reconhecimento deveria ser uma iniciativa do Estado, de ofício. Ao invés disso, o que ocorre é que apenas após muitos anos de luta as primeiras medidas de reconhecimento são realizadas, quando elas acontecem. O não reconhecimento por parte do poder público faz perdurar o sofrimento das vítimas, que observam na omissão do Estado a reiteração de uma injustiça. Como sofrem preconceitos por parcelas da sociedade, devido à sua condição de classe, raça, gênero e local onde habitam e pela criminalização que sucede à violência de Estado, a ausência de reconhecimento, ou a demora para sua realização, contribui para a permanência de discriminação e violação de direitos. Uma vez obtida alguma medida de reconhecimento, após muitos anos de luta, o seu caráter reparador é frequentemente comprometido devido a limitações do reconhecimento praticado. Trata-se de medidas que não reconhecem claramente o dano causado, em que o Estado não assume a responsabilidade pela violência promovida e/ou as vítimas não são identificadas como alvos de uma injustiça. No mais das vezes, o reconhecimento é utilizado como uma forma de homenagem genérica à “família”, à “população negra”, “aos povos indígenas” e a outros sujeitos abstraídos do contexto de violência que deveria ser reconhecido. Assim, tais medidas ambíguas e limitadas, além de não gerarem a reparação necessária, ainda obrigam as vítimas a terem que continuar lutando para melhorar o reconhecimento concedido.

O principal interesse dos representantes de movimentos sociais participantes a respeito da temática é em como tornar o reconhecimento reparador. Nesse sentido, há diversas demandas desses movimentos que necessitam ser efetivamente ouvidas. As principais demandas apresentadas podem ser assim resumidas:

- O Estado deve criar um programa de reconhecimento em que ele torne pública a assunção da sua responsabilidade pelas violências cometidas por agentes estatais



REPARAÇÕES
e
RECONHECIMENTO

you're on
your own kid

DIREITO

e reconheça que as vítimas sofreram injusta agressão e tiveram seus direitos violados¹⁵;

- O reconhecimento não deve ser visto como um favor (uma *esmola*), mas como um dever do Estado de reparar os danos causados;
- O reconhecimento não deve ser apenas um pedido de desculpas verbal e nem se dar somente por meio da concessão de valores pecuniários, mas deve vir acompanhado de: garantias de não repetição, para que as vítimas possam viver com a segurança de que as violências não se repetirão e novas pessoas não sejam vitimadas¹⁶; da responsabilização dos agressores; do acolhimento da vítima e familiares das vítimas fatais¹⁷; do oferecimento de tratamentos médicos, psíquicos e farmacêuticos especializados; o Estado deve ainda arcar com os serviços funerários e garantir a preservação de local adequado para conservação dos restos mortais das vítimas letais da violência estatal;
- A nomeação de ruas e lugares com nomes de etnias indígenas desacompanhada de informações sobre esses povos é questionada enquanto uma medida de reconhecimento reparadora. Ao invés disso, os povos indígenas devem ter sua história reconhecida, inclusive considerando que eles também foram vítimas da escravidão e continuam a sofrer com discriminação, violência e violação de direitos na atualidade¹⁸.

15 “É necessário se criar um programa de reconhecimento que coloque o Estado no banco dos réus daquela violência” (pessoa integrante do Movimento Negro Unificado).

16 “Eu acredito que é um dos fundamentos mais importantes dessa roda, de uma reparação de fato do Estado, ele vir publicamente da mesma forma que ele foi naquela época e cometeu aquela atrocidade, aquela barbárie falada nos microfones, que eles venham publicamente reconhecendo, pedindo desculpas às vítimas e que isso fique registrado e gravado para que de alguma forma isso cause inibição, uma não repetição com outras famílias, porque a dor que eu sinto, que meus irmãos e os demais familiares que foram vitimizados por essa ação sofrem nós não desejamos para ninguém, ninguém merece, nenhum ser humano merece passar por essa atrocidade” (Familiar do Massacre do Castelinho).

17 “Não existe efetivamente uma preocupação com a vítima. Existe uma preocupação e uma cobrança com a punição do agressor. E nem sempre punir o agressor satisfaz o desejo de reconhecimento e de reparação da vítima” (pessoa integrante da Rede de Proteção e Resistência Contra o Genocídio).

18 “Porque aqui em São Paulo, por exemplo, muitos bairros têm nome de etnia. E isso é compensação histórica agora? O povo... Os Guarus, por exemplo, que é de Guarulhos, ou nome de estrada, de vila, nome de rua, nome de bairro, é compensação histórica? Sequer as pessoas sabem por que tem um nome. Né? Assim, o que eu gostaria mesmo é que fosse reconhecidas as histórias dos povos indígenas no Brasil, e que nós pudéssemos pelo menos ter o direito de existir em 2023” (pessoa integrante da Terra Indígena Jaraguá).

Na quarta roda também foram trazidas demandas que não se referem especificamente a medidas de reconhecimento, mas a medidas de reparações de maneira geral, que não são vistas pelos movimentos sociais participantes de forma desassociada. As demandas em questão são:

- Algumas medidas de reparação histórica tiveram sua eficiência comprometida, como a lei nº 10.639/2003 (que obriga o ensino de cultura e história africana e afro-brasileira nas instituições educacionais do país), por falta de monitoramento da implementação. Essas políticas públicas devem ser reavaliadas para que a sua implementação seja efetivada e sua eficiência acompanhada e monitorada;
- Deve ser criado um serviço duradouro e eficaz de acolhimento às mães das vítimas de violência de Estado, transformando a realidade atual em que essas mães são atendidas por projetos de curto e médio prazos que se encerram, interrompem o serviço social e psicológico prestado, deixam as mães desassistidas e as obrigam a recomeçar o mesmo ciclo em novos projetos repetidas vezes com diferentes profissionais;
- Os serviços de base, localizados no território em que vivem as vítimas de violência, devem ser priorizados, uma vez que os profissionais ali presentes conhecem a realidade local e costumam estabelecer relações de proximidade com as famílias, e as famílias com esses profissionais¹⁹);
- Devem ser pensadas ações de combate ao preconceito contra as vítimas de violência de Estado, sejam elas familiares, sobreviventes ou vítimas letais;
- As medidas de reparação devem ser tomadas com celeridade, no interior do governo em que as violências foram cometidas, ou em casos de fim de mandato, até os primeiros momentos do governo subsequente²⁰;

19 “Eu acredito muito em serviços de base, de território mesmo. Serviços municipalizados que pode ter uma implementação para poder estar ajudando. Porque já fica no território da pessoa que sofreu essa violência. A mãe, a família que sofreu essa violência para poder ter um olhar. Quem já conhece essa família ter um olhar para essa família” (pessoa integrante da Associação de amigos/as e familiares de presos/as).

20 “Então eu acho que reparação devia ser: aconteceu nesse governo, esse governo [tem] até o fim do mandato [para] que seja provado. Foi provado, foi filmado, ele repara. Ele faz lá o projeto dele. Paga. Agora vem um governo que não tem nada a ver e assim vai indo, gente. Isso vem lá daqueles tempos lá. Sabe? Os capitão do mato, a senzala, ela continua. O que é a senzala? É onde eu moro” (pessoa integrante do Movimento Mães de Osasco e Barueri).

- Deve ser garantida ampla participação da sociedade na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas de reparação.

Algumas dessas demandas foram trazidas pelos/as representantes dos movimentos sociais apenas nesse quarto encontro, mas outras já haviam sido mencionadas nas rodas anteriores, ainda que pontualmente, e foram novamente apresentadas nessa atividade. A lista acima pode ser vista como a resposta coletiva dada pelos participantes à pergunta proposta pelos/as pesquisadores/as: “como o reconhecimento pode ser reparador?”. Com isso, os itens listados correspondem às condições enxergadas pelos movimentos em questão para que o reconhecimento seja reparador e a reparação efetiva.

1.5. Quinta roda de conversa

No dia 6 de abril de 2024 ocorreu a quinta roda de conversa, na reitoria da UNIFESP, com o objetivo de produzir um texto-síntese com as principais questões trazidas pelos representantes dos movimentos sociais nas rodas anteriores. Previamente ao encontro, a equipe de pesquisadores/as compartilhou com os/as representantes dos movimentos sociais uma versão inicial para o texto, a ser avaliada conjuntamente na roda.

Reunidos/as em semicírculo, visualizando o texto projetado em tela, os/as participantes fizeram a leitura em voz alta, avaliaram e sugeriram alterações na redação proposta pela equipe de pesquisa e as sugestões enviadas por alguns representantes de movimentos que não puderam participar do encontro.

Após cerca de quatro horas de intensa revisão, chegou-se à redação final do texto coletivo, intitulado *Reparações a partir da perspectiva dos movimentos sociais*, incluído como anexo a este relatório. Todos/as presentes, pesquisadores/as do projeto e representantes dos

movimentos convidados, assinaram o texto em coautoria, e indicaram a necessidade de divulgá-lo como um relevante documento político e científico a respeito do tema das reparações no Brasil.

2. Temas transversais relativos à questão das reparações que apareceram nas diversas rodas de conversa

Como foi notado, em cada roda de conversa surgiram questões que iam além da temática proposta para o respectivo encontro, assim como foram retomados comentários trazidos em encontros anteriores. Isso evidenciou que, embora tivesse uma proposta temática, cada roda de conversa não se reduzia a um só tema. Por essa razão, e para melhor organizar tematicamente as questões expostas pelos movimentos, a presente seção apresenta três eixos transversais às diferentes rodas: violências de Estado, falhas nas reparações praticadas e demandas por reparação.

2.1. As violências de Estado

Estarrecedora, esta é uma adjetivação plausível para a biografia brasileira no tocante à violência perpetrada pelo Estado. Tal violência se dá em múltiplas vias, tanto a violência física, quanto as violências psicológica e simbólica. Ademais é fundamental ressaltar que esse quadro sombrio teve os primeiros traços marcados desde o início da colonização lusitana no território no qual hoje é o Brasil, tendo, de modo geral, como vítimas grupos sociais historicamente perseguidos, como os próprios povos autóctones e a população negra – a qual, por sua vez, descende de povos sequestrados do continente africano e trazidos compulsoriamente em navios tumbeiros para serem objetificados e comercializados como escravizados.

Na conjuntura contemporânea, se considerarmos como recorte o estado de São Paulo, é pertinente pontuar a

Reparações a partir da perspectiva dos movimentos sociais

No âmbito do Projeto Reparações do Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) foram organizadas quatro rodas de conversa com participação de diversos movimentos sociais entre junho e dezembro de 2023. Os encontros buscavam proporcionar um espaço de diálogo e escuta ativa entre os/as participantes, seguindo na maioria dos casos um roteiro de perguntas semiestruturadas sobre distintas noções e modalidades de reparação. Três rodas foram realizadas de forma presencial, e uma remotamente.

De modo geral, participaram de um ou mais encontros representantes dos seguintes movimentos: Movimento Mães de Maio, Movimento Mães de Osasco e Barueri, Movimento de



grande quantidade de episódios que dão face a essa problemática. Um dos exemplos mais conhecidos é o Massacre do Carandiru. Nesse sentido, cabe afirmar que a maior chacina da história do sistema carcerário brasileiro irrigou com sangue as sementes que deram origem a fatores atualmente enraizados nas prisões de São Paulo. A isso, soma-se o advento de uma política prisional pautada na disseminação de casas de detenção pelo interior do estado – sobretudo no Oeste Paulista –, a fim de apagar o vermelho que banhou a capital. Dessa forma, na terra *rossa* (avermelhada) na qual plantava-se café pelas mãos de negros escravizados, atualmente cultivam-se penitenciárias, que, por sua vez, encarceram majoritariamente os descendentes desses indivíduos sequestrados da África e objetificados em ferramenta agrícola. Logo, a região cuja coloração do solo estava atrelada à fertilidade, passou a ser utilizada como forma de estancar outro vermelho: o extraído das veias e artérias por meio da violência.

Diante de tais violações, de forma geral, o Estado se abstém de quaisquer preocupações em relação à integridade das vítimas. Mais que uma omissão, ocorre, na verdade, uma varrição dos vestígios da violência para debaixo do tapete, o qual só é levantado a partir de um exaustivo esforço dos familiares. De acordo com o que ressalta – na quarta roda de conversa – a representante do Movimento Negro Unificado, “as famílias é que acabam tendo que provar que as vítimas eram inocentes”. Tal frase também converge com explicações trazidas, no mesmo encontro, pela representante do Movimento Mães de Osasco e Barueri.

Cabe ainda ressaltar que a densidade do tapete ou a névoa que invisibiliza os casos de violência de Estado é sempre maior nas regiões periféricas e a margem da moldura que envolve o quadro social. Dessa forma, vistos como marginais, aqueles que tiveram suas vidas ceifadas pelo Estado têm suas biografias desprezadas, assim como as demandas de seus familiares, incluindo, com muita frequência, seus órfãos. Conforme afirma um familiar de uma vítima do Massacre do Castelinho (na quarta roda de conversas): “os governantes ignoram que por trás de cada pessoa que eles matam há crianças, mulheres e mães sofrendo por essa morte”. Face a tal

violência, é frequente frases proferidas por membros do poder executivo que trazem uma ideia de respaldo a tais condutas. Quando os alvos são aqueles que estão fora do ponto focal do quadro social, a execução é sumária.

Além disso, as populações negra e indígena sofrem violências socioculturais e simbólicas que afetam a saúde mental, ferem projetos de uma vida digna e as formas outras de viver. A opressão e repressão no exercício das práticas culturais e religiosas são ofensas à dignidade individual e coletiva, que podem escalar para formas de extermínio físico nos territórios indígenas e tradicionais. Apesar da normativa nacional e internacional que protege essas populações, a violação dos seus direitos e a invisibilidade das violências para a sociedade é constante.

2.2. As falhas nas reparações praticadas

Nas quatro primeiras rodas de conversa realizadas com os representantes dos movimentos sociais uma série de problemas na forma como a reparação é praticada no Brasil foram destacadas. As principais falhas reportadas são a seguir agrupadas de acordo com as seguintes categorias: a) falhas de reconhecimento, b) falhas na indenização, c) falhas na implementação de medidas de reabilitação, d) falhas na implementação de garantias não repetição. É preciso destacar que, entre esses temas, apenas reconhecimento e indenização tiveram até o momento rodas de conversa específicas. Os outros mereceriam igualmente rodas de conversa focadas. No entanto, como essas críticas apareceram dispersas nas quatro rodas de conversa realizadas, optamos por também sintetizá-las aqui.

Em todos esses casos, há uma falha estrutural nas medidas praticadas, que é a desconsideração da perspectiva racial para tratar sobre reparação pela violência de Estado. Considerar a reparação com perspectiva racial implica ampliar o olhar para as violações para além de situações individuais, observando a continuidade histórica dos danos

causados pelo Estado a determinadas populações racializadas: os povos negros e indígenas no Brasil. Assim, a implementação de qualquer medida de reparação deve considerar a dimensão racial da violência. Além disso, observa-se a demanda por *reparação histórica* em cada caso de busca por reparação por violências cometidas na atualidade.

a) Falhas de reconhecimento

A violação de direitos, como o direito à vida, gera graves danos às vítimas, e quando se trata de uma violação sistemática compromete o estado democrático de direito. Para reparar o dano causado, a primeira medida que o Estado deve tomar é o reconhecimento da violência promovida e da vitimização provocada. Porém, ainda que medidas de reconhecimento sejam urgentes, o que tem sido visto é que com frequência não acontecem e que, quando ocorrem, demoram muito para acontecer.

A falta de reconhecimento por parte do Estado, bem como a demora em concedê-lo, agravam as violências e geram nas vítimas a sensação de que o poder público legitima a injustiça realizada. O Estado falha em não reconhecer as violações cometidas por seus agentes, em protelar a admissão de responsabilidade, em assumir ambigualmente ou em não assumir as violências praticadas por tais agentes e em escamotear o dano causado às vítimas.

Essa indevida postura dos governantes e do judiciário faz com que as vítimas tenham uma luta ainda mais longa e árdua para alcançar algum reconhecimento, para corrigir as ambiguidades do reconhecimento concedido, e, em meio a esse cenário, faz também com que muitas vítimas desistam de buscar o reconhecimento necessário em razão de tamanhas dificuldades e limitações.

Outra falha de reconhecimento é a ausência de perícia e a precariedade das investigações, o que prejudica o esclarecimento dos assassinatos das vítimas, e faz com que as famílias não tenham garantido o seu direito à verdade, à memória e à justiça. É relatado pelos movimentos que não há

vontade política para esclarecer esses casos na medida em que os massacres cometidos pelo Estado não foram reconhecidos enquanto injustiças que produziram vítimas que necessitam de reparação.

Além de não haver esclarecimento e responsabilização pelas violências praticadas, não há também medidas que reconheçam a centralidade do acolhimento à vítima como constitutiva de políticas de reparação. O dano não é reconhecido como injustiça, a responsabilidade não é admitida e a vítima não é considerada como detentora de um direito que foi violado e, portanto, merecedora de reparação.

Embora legalmente tenham direitos garantidos na Constituição Federal de 1988, os povos indígenas também não têm tido esses direitos assegurados e nem reparados os danos sofridos. O simbolismo da nomeação de ruas e localidades públicas com nomes de etnias é uma medida de reconhecimento insuficiente, uma vez que não faz remissão à história dos povos indígenas no país, não vem acompanhada de medidas proativas para a garantia dos seus direitos e, assim, não gera reparação histórica.

b) Falhas na indenização

Determinadas violências de Estado não podem ser reparadas, conforme defendem os movimentos de familiares de vítimas. A morte de uma pessoa é irreparável, uma vez que nada pode ser capaz de desfazer o dano causado. Nesse sentido, apenas uma redução de danos é possível. E nessa redução de danos, a indenização é uma das medidas fundamentais.

Entretanto, a extrema demora para conceder a indenização é uma grave falha de reparação, além dos valores indubitavelmente insatisfatórios. Sem parâmetros para decidir casos de violência de Estado, cada juiz é que tem arbitrado sobre o tema, com frequência de maneiras muito aquém das necessidades das

famílias. As dificuldades para obter a indenização e a discriminação por vezes sofrida nos processos geram um processo vexatório que por vezes desestimula os familiares a buscarem seu direito de reparação pecuniária.

As indenizações também correm o risco de serem percebidas como uma tentativa de *cala boca* por parte do Estado endereçada às famílias, sobretudo quando desacompanhadas de outras medidas de reparação, como o reconhecimento e as garantias de não repetição. Como elas são medidas de direito para compensação de danos e imprescindíveis para as/os familiares lidarem com a situação de agravamento do empobrecimento gerada pela morte, é importante refletir sobre o que é necessário para que as indenizações não apresentem esse caráter.

c) Falhas de reabilitação

Embora não se tenha realizado ainda uma roda de conversa sobre o tema das medidas de reabilitação - ou seja da necessidade de oferecimento de atenção médica e psicológica - foi destacado nas rodas realizadas o problema de não haver um serviço estatal estruturado especificamente para o acolhimento de vítimas de violência de Estado. Com isso, as famílias não dispõem de atendimento médico e psicológico, embora tenham condições de saúde agravadas pela violência estatal. Há apenas projetos de ONGs e instituições que não conseguem contemplar as necessidades inerentes a esses casos e que, por não serem políticas do Estado, não consistem em medidas de reparação.

A falta de capacitação dos profissionais para lidar com tais situações de violência, a duração insuficiente dos projetos de instituições não estatais, a interrupção do processo terapêutico, a troca forçada de profissionais, o abandono das vítimas nos interregnos entre um projeto e outro e o distanciamento entre os profissionais e as vítimas são algumas das falhas reportadas pelos representantes de coletivos que participaram das rodas de conversa.

d) Falhas nas garantias de não repetição

Garantias de não repetição tampouco foram objeto de uma roda de conversa específica. No entanto, foram destacadas nas rodas realizadas como indispensáveis para que a reparação seja efetiva. Também se chamou a atenção para o fato de se desconhecer qualquer garantia de não repetição que tenha sido adotada nos casos de violência de Estado acompanhados pelos coletivos representados nas rodas. Isso significa que a chance de revitimização é real, pois se trata de grupos vulneráveis e perseguidos pelo sistema penal.

Com a ausência de garantias de não repetição, as pessoas sobreviventes e as/os familiares das vítimas da violência letal veem as medidas reparatórias eventualmente adotadas como ambíguas e insatisfatórias, porque é negado pelo Estado o caráter sistemático e continuado das violências praticadas. Trata-se de reivindicar a adoção de políticas e reformas legislativas para evitar a vitimização de outras pessoas e também para garantir que não ocorram novas vitimizações contra as mesmas pessoas sobreviventes e familiares de vítimas fatais. Isto porque a ausência de proteção a essas pessoas tem levado à incidência de novas violências a outros membros da mesma família.

Medidas de reparação devem deixar de ser outorgadas como se se tratasse de problemas individuais isolados e se tornarem políticas públicas. Além disso, é importante que se dê implementação a políticas públicas já previstas na legislação. É o caso da lei nº 10.639, que obriga o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana nas escolas. Outros exemplos de políticas públicas mencionados como de necessária adoção são o aprimoramento na forma como se dá o acolhimento da Defensoria Pública em casos de violência de Estado, bem como das políticas para o oferecimento a pessoas egressas do sistema prisional de condições para que essas pessoas consigam reorganizar suas vidas com igualdade de oportunidades e direitos.

2.3. As demandas por reparação na perspectiva dos/as participantes das rodas de conversa

Durante os cinco encontros realizados, pudemos escutar dos/as participantes as suas concepções acerca das medidas de reparação que conheciam. Também lhes questionamos sobre quais demandas de reparação julgam ser imprescindíveis de serem praticadas em casos de violência de Estado. Uma síntese dessas demandas consta do texto coletivo que consta na sequência deste capítulo.

O exercício de escuta dos representantes dos movimentos sociais durante as rodas resultou na compreensão da existência de uma urgência na adoção de parâmetros e políticas públicas para a reparação da violência de Estado no Brasil. Esses parâmetros e políticas públicas devem ser estabelecidos com mecanismos de participação das vítimas na sua elaboração, com respeito às suas vozes e necessidades, por meio de um processo justo e participativo.

Considerações finais

Uma das questões mais notáveis do trabalho realizado com representantes dos movimentos sociais foi a percepção unânime da insuficiência das reparações como têm sido implementadas no Brasil em casos de violência de Estado. Isso acontece, por um lado, porque as violências de Estado observadas pelos movimentos são caracterizadas como sistemáticas e persistentes, e não como episódicas ou isoladas. Ainda, são direcionadas principalmente contra populações étnica e racialmente identificáveis, ou seja, populações que já sofrem violações dos seus direitos, que vivem estigmatizadas e criminalizadas constantemente, com suas vidas precarizadas, e são alvos de diversas formas de extermínio. Por outro lado, há a percepção de que as reparações, como foram planejadas e implementadas até a atualidade, não corresponderam às demandas das vítimas, nem tiveram um olhar social ou culturalmente pertinente. Não há políticas

públicas institucionalizadas como reparação e as buscas por reparação com frequência acabam sendo revitimizantes.

Embora a literatura especializada tenha constatado essa realidade, como indicado no Relatório N. 1 do Projeto Reparações²¹, resulta ainda preocupante a invisibilização das demandas dos movimentos sociais, em particular dos grupos racializados. Diante do descaso do Estado, esses movimentos têm buscado formas de cooperação e ação autônoma para formularem propostas e pressionarem as instituições pela implementação de suas demandas. Alguns exemplos são o seminário internacional “Reparação Histórica e Solidariedade na Diáspora Negra”, organizado pela UNEafro Brasil, em conjunto com o Instituto de Referência Negra Peregum, a Universidade Federal de São Paulo e a Alma Preta Jornalismo, e o Projeto de Lei 2.999/2022, que propõe a criação da “Lei Mães de Maio”, visando estabelecer um programa de acolhimento às vítimas da violência institucional.

É importante destacar que os movimentos sociais socializam organicamente suas demandas, o que leva a uma confluência nas plataformas de luta e a uma compreensão muito mais abrangente sobre as violências de Estado. Essa confluência promove um aprofundamento dos movimentos sociais na temática das reparações, o que não é acompanhado pelo Estado e pelas medidas reparatórias praticadas. Daí que exista uma divergência entre as demandas e o conhecimento desenvolvido pelos movimentos sociais sobre as reparações e o que é formulado como medidas de reparação pelo Estado. Além da falta de diálogo entre as áreas responsáveis pela formulação e implementação dessas medidas e as demandas das vítimas, as falhas percebidas nas reparações revelam uma visão limitada e esporádica do Estado acerca do que deve ser reparado. Por isso, essas falhas são latentes e possuem um caráter revitimizante.

No que se refere ao tratamento individualizado pelo Estado de cada caso na formulação das reparações - quando há algum tipo de reparação -, é importante explicitar que não significa que não haveria maneira de se fazer de outra forma.

21 CENTRO DE ANTROPOLOGIA E ARQUEOLOGIA FORENSE DA UNIFESP; NÚCLEO DE ACESSO À JUSTIÇA, PROCESSO E MEIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS DA FGV SP; NÚCLEO GÊNERO E DIREITO DA FGV SP. Relatório n. 1 do Projeto Reparações: premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência de Estado: síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do Judiciário paulista em ações judiciais individuais. São Paulo: CAAF/UNIFESP, 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/14oXeMtlI_RHhAlJ0ID6z1wDt1Fk8Qagz/view Acesso em 02 maio 2024.

Pesquisas²² demonstram que há recomendações expressas para os órgãos de segurança pública e de administração penitenciária para garantir os direitos das pessoas custodiadas e promover a transparência das informações dentro e entre os órgãos, com o intuito de evitar a cultura do sigilo, melhorar os processos burocráticos, elucidar responsabilidades e formular políticas públicas concretas para reduzir as mortes. Essas recomendações estão em consonância com o que vem sendo apontado pelos/as representantes dos movimentos sociais quando denunciam a letalidade prisional.

Nesse sentido, a pesquisa exemplifica a existência de ferramentas atuais de avaliação e melhora de procedimentos, que poderiam evitar a repetição de violações e a revitimização de familiares das vítimas, promover o direito à verdade para as/os familiares, entre outros. No entanto, há uma dificuldade nas instituições do sistema de justiça penal para incorporar essas ferramentas, que poderia se explicar na desarticulação interinstitucional, mas que revela uma certa omissão para reconhecer as violências e violações denunciadas. E quando existe alguma ação de reconhecimento das violências, como os casos de pedidos de desculpas ou perdão por juízes pelo encarceramento de inocentes, essa costuma ser pouco reparadora para as vítimas, uma vez que não implica o reconhecimento da sistematicidade dessas violências e a não repetição delas, o julgamento dos infratores e a reforma das instituições, entre outros.

Derivado disso, é também revelador que os/as representantes dos movimentos sociais consigam definir de forma mais fácil o que é uma indenização do que o que é uma medida de reconhecimento. As contadas indenizações que foram entregues têm sido com frequência as únicas medidas adotadas - quando acontecem - , o que gerou um padrão que reduziu a ideia de reparação à indenização. Pelo contrário, as medidas de reconhecimento acontecem raramente, de forma casuística e como se se tratasse de algo sujeito à escolha do Estado, ou ainda a partir de pressão internacional. Há uma imprecisão sobre o que significam medidas de reconhecimento e quais as condições para que sejam realmente reparatórias. Apenas será possível minimamente

22 MACHADO, Maíra Rocha; VASCONCELOS, Natalia Pires de (coords.). Letalidade prisional: uma questão de justiça e de saúde pública. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa Insper; Colaboração Fundação Getúlio Vargas. Brasília: CNJ, 2023.

considerar ter havido reparação pela violência de Estado quando uma política pública de reparações integrais, racialmente sensível, com pertinência social e cultural, seja implementada em diálogo com os movimentos sociais.

Referências

ALMEIDA, Matheus. Maternidade contra o genocídio: o Movimento Mães de Maio frente à democracia das chacinas. **Antropolítica - Revista Contemporânea de Antropologia**, v. 54, n. 3, 3 nov. 2022, p. 424. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/50035>. Acesso em: 12 abr. 2024.

CENTRO DE ANTROPOLOGIA E ARQUEOLOGIA FORENSE DA UNIFESP. **Violência de Estado no Brasil**: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição - Relatório Final. São Paulo: UNIFESP 2019. Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/Relat%C3%B3rio_-_Crimes_de_Maio.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

CENTRO DE ANTROPOLOGIA E ARQUEOLOGIA FORENSE DA UNIFESP; NÚCLEO DE ACESSO À JUSTIÇA, PROCESSO E MEIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS DA FGV SP; NÚCLEO GÊNERO E DIREITO DA FGV SP. **Relatório n. 1 do Projeto Reparações: premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência de Estado**: síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do Judiciário paulista em ações judiciais individuais. São Paulo: CAAF/UNIFESP, 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/14oXeMtlI_RHhAIJ0ID6z1wD1Fk8Qagz/view Acesso em 02 maio 2024.

CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIFESP; CLÍNICA DE ACESSO À JUSTIÇA DA DIREITO FGV; CENTRO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA SARACURA - CAJU; NÚCLEO DE GÊNERO E DIREITO DA DIREITO FGV; OBSERVATÓRIO DA VIOLÊNCIA RACIAL DO CAAF/UNIFESP. **Manifestação de Amicus Curiae no caso Airton Honorato e outros (Castelinho) vs. Brasil, 2023**. São Paulo: FGV, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a1cf31af-dd8d-48ba-8762-315062a0cc71/content>. Acesso em: 12 abr. 2024.

EILBAUM, Lucía; MEDEIROS, Flávia. “A tal reparação”: moralidades e emoções do ponto de vista de familiares de vítimas letais. *In*: SANTOS, Shana Marques Prado *et al.* (org.). **Reparação como política: reflexões sobre as respostas à violência de Estado no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 2018. Disponível em: https://iser.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Comunicacoes_ISER_n72.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

MACHADO, Maíra Rocha; VASCONCELOS, Natalia Pires de (coords.). **Letalidade prisional: uma questão de justiça e de saúde pública**. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa Insper; Colaboração Fundação Getúlio Vargas. Brasília: CNJ, 2023

MOVIMENTO MÃES DE MAIO. **Do Luto à Luta**. São Paulo: Nós por nós, 2011. Disponível em: <https://www.fundobrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/07/livro-maes-de-maio.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

MOVIMENTO MÃES DE MAIO. **Mães de Maio, Mães do Cárcere: A Periferia Grita**. São Paulo: Nós por nós, 2012.

Apêndice 1 - Documento de trabalho para a roda de conversa de 11/11/2023. Tema: indenização²³**RESUMO:**

1. Reparação deve ser mais do que indenização, mas, no Brasil, quando alguma reparação acontece, ela costuma se restringir à indenização.
2. Receber indenização pela violência de Estado é um direito e é importante para ajudar as famílias a enfrentarem os danos da violência, mas existe um preconceito contra o seu recebimento.
3. O juiz quando determina o pagamento de uma indenização faz um reconhecimento de que a violação aconteceu,²⁴ mas é possível reivindicar que a indenização seja combinada com outras medidas de reparação para que possa ser efetivamente reparadora.
4. As vítimas e famílias que buscam indenização normalmente devem buscar um/a advogado/a ou a Defensoria Pública para mover um processo judicial.
5. A busca pela reparação por meio de processos judiciais impõe uma série de procedimentos específicos. Quem move a ação precisa demonstrar que a violação gerou danos e que o Estado foi responsável por ela. Os danos podem ser patrimoniais (prejuízos sofridos e os valores que deixaram de ser recebidos por conta da violação) e morais (sofrimento).
6. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo resiste ao pagamento de danos materiais nos casos de violência

²³ A maior parte das informações apresentadas neste documento têm por base a seção 2.2 “Síntese do diagnóstico feito em pesquisas sobre a atuação do Judiciário paulista” do primeiro relatório do Projeto Reparações (CENTRO DE ANTROPOLOGIA E ARQUEOLOGIA FORENSE DA UNIFESP; NÚCLEO DE ACESSO À JUSTIÇA, PROCESSO E MEIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS DA FGV SP; NÚCLEO GÊNERO E DIREITO DA FGV SP. Relatório n. 1 do Projeto Reparações: premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência de Estado: síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do Judiciário paulista em ações judiciais individuais. São Paulo: CAAF/UNIFESP, 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/14oXeMtlI_RHhAIJ0ID6z1wDt1Fk8Qagz/view. Acesso em 02 maio 2024).

²⁴ V. LACERDA, Paula. As indenizações como política de direitos humanos e de justiça social no Brasil contemporâneo. Antropolítica - Revista Contemporânea De Antropologia, v. 48, 2020, p. 246-275.

- praticada pelo Estado. Os juízes dos casos tendem a exigir que os autores apresentem comprovação de que as vítimas letais realizavam atividade produtiva e de que os autores dependiam daquela renda, e que os autores do processo judicial tiveram gasto com as despesas funerárias.
7. O pagamento da indenização não acontece imediatamente depois da sentença que condena o Estado, ele só acontece quando não cabe mais recurso contra essa sentença e na fase de execução.
 8. O pagamento da indenização acontece pelo sistema de precatórios²⁵ quando o devedor é o Poder Público e são previstas algumas prioridades para o seu pagamento.
 9. Dados apontam para uma expressiva espera na obtenção do efetivo pagamento da indenização, em razão de demoras no processo de execução e da extensa “fila de precatórios”.
 10. A lei brasileira não estabelece uma regra que deve ser seguida pelos juízes para a realização do cálculo de valores a serem atribuídos ao dano moral, o que pode fazer com que dois casos muito parecidos sejam julgados de formas e com valores muito diferentes.
 11. Levantamento produzido em 2022 na Escola de Direito da FGV-SP em casos sobre a responsabilidade civil do Estado por morte de ente querido no Tribunal de Justiça de São Paulo indica que este Tribunal tem atuado como uma espécie de “loteria”. Existe uma grande variação, inclusive entre casos que apresentaram fatos semelhantes.²⁶

25 Precatórios é o nome que se dá para requisições (pedidos) de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União sobre valores devidos após condenação judicial definitiva.

26 PÜSCHEL, Flavia Portella e PLASTINO, Luisa Mozetic et. al. A atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo em casos de responsabilização do Estado por morte de ente querido. Relatório de pesquisa, 2022 (no prelo).

Apêndice 2 - Documento de trabalho para a roda de conversa de 09/12/2023. Tema: medidas de reconhecimento

1. Adotar uma concepção de reparação integral significa entender que a reparação deve ser composta por uma diversidade de medidas capazes de fazer frente à diversidade dos danos provocados pela violação de direitos humanos. O reconhecimento de uma violação de direitos humanos pelo Estado é uma medida de reparação, que pode ser adotada em conjunto com outras medidas, como a indenização, o atendimento médico e psicológico, entre outras.

2. O reconhecimento é uma medida de reparação simbólica, que está relacionada com a garantia do direito à verdade e à memória. O reconhecimento é especialmente importante quando o violador de direitos é um agente de Estado: se o Estado não reconhece que a violação ocorreu, que ela não deveria ter ocorrido e que a pessoa que sofreu a violação foi sua vítima, isso sinaliza que ele chancela a violação e não vê valor na vida da vítima. Além disso, é importante observar que um crime praticado por agente de Estado normalmente vem acompanhado de ações para dificultar a investigação e a reunião de provas sobre ele. Muitas vezes ele vem acompanhado também de discursos que buscam justificar a ocorrência da violação, através da criminalização da vítima e da atribuição a ela da responsabilidade pela própria morte. O reconhecimento é uma medida que busca se contrapor a isso.

3. Quando um/a juiz/a decide um processo movido por vítimas e familiares concedendo indenização, é possível entender que acontece um reconhecimento. Isso porque, para determinar o pagamento de indenização, o juiz deve concluir que o Estado tem responsabilidade pela violação e pelos danos sofridos.²⁷ Em menor medida, se poderia também dizer que quando o Estado indeniza administrativamente as vítimas e familiares das vítimas de violações, ele está implicitamente reconhecendo a sua responsabilidade. Mas devemos refletir sobre essa forma de reconhecer ser ou não suficiente, e sobre qual é o tipo de reconhecimento que entendemos necessário.

27 V.. LACERDA, Paula. As indenizações como política de direitos humanos e de justiça social no Brasil contemporâneo. Antropolítica - Revista Contemporânea De Antropologia, v. 48, 2020, p. 246-275.

4. No direito internacional dos direitos humanos, o reconhecimento é parte do que, nas reparações, é chamado de medidas de satisfação, que em resumo correspondem às medidas de reparação simbólicas. Estas buscam aliviar o sofrimento de vítimas e familiares, homenageiam as vítimas e tratam de informar à sociedade sobre o ocorrido. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, costuma determinar, como medida de reparação na modalidade satisfação, a publicação do conteúdo da sua sentença que condena o Estado no diário oficial ou em um jornal de grande circulação. Por vezes a Corte Interamericana determina também que o Estado que praticou a violação realize um ato público de reconhecimento de sua responsabilidade.

5. Junto com o reconhecimento, pode ser feito pelo Estado um pedido de desculpas. Nesse sentido, é interessante observar a prática adotada pela Comissão de Anistia, órgão do Estado brasileiro responsável pela reparação de perseguições políticas durante a ditadura. A Comissão de Anistia, depois de alguns anos de seu funcionamento, passou a realizar um pedido de desculpas às vítimas em cada decisão na qual concluía que uma perseguição política havia ocorrido. Essa prática deixou de ser adotada em 2018, no governo de Michel Temer, e foi retomada no início do Governo Lula, desta vez com previsão expressa no regimento interno da Comissão. Em alguns processos judiciais movidos pela Defensoria Pública em casos de mortes provocadas pela polícia requerem que o juiz determine ao Estado a realização de um pedido de desculpas, mas os/as juízes/as não costumam acatar esse pedido. Recentemente, o Presidente do Banco do Brasil pediu perdão ao povo negro pela participação do banco na escravidão.

6. A criação de memoriais, sejam eles museus, monumentos ou placas em homenagem às vítimas, também é uma medida de reparação simbólica, relacionada ao reconhecimento. Além da reparação às vítimas e familiares, essas medidas buscam chamar atenção da sociedade sobre o ocorrido, e dessa maneira contribuir para a não repetição. De acordo com definição da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,

Se entende por políticas públicas de memória as distintas intervenções, sustentadas em evidência documental e testemunhal, e forjadas com a participação das vítimas e da sociedade civil, que estão ligadas ao reconhecimento estatal dos fatos e de sua responsabilidade pelas graves violações de direitos humanos ocorridas, à reivindicação e conservação da memória e dignidade das vítimas, à difusão e preservação da memória histórica e à promoção de uma cultura de direitos humanos e democracia orientada à não repetição dos fatos.²⁸

28 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolución 3/2019: Principios sobre políticas públicas de memoria en las Américas, 9 nov. 2019, tradução nossa.

Texto coletivo: Reparações a partir da perspectiva de movimentos sociais

Ana Paola Miyagusuku Miyasato; Barbara Oliveira Pina; Beatriz Bombonato da Silva; Carla Osmo; Carolina Soares Nunes Pereira; Cláudio Antônio da Cruz (Kric); Débora Maria da Silva; Diógenes Fagundes dos Santos; Isabella Mazuquieri Reste Reis; José Roberto de Jesus; Julia Oliveira de Castro Sousa; Luana de Oliveira; Luisa Mozetic Plastino; Luiz Carlos Paulino; Maria Eduarda de Castro Carneiro e Corrêa; Mariana Morais Zambom; Margarete Teles e Telles; Maria Railda da Silva; Marlon da Silva Trindade; Matheus de Araújo Almeida; Maurício Monteiro; Miriam Duarte Pereira; Nathan Diego Neves Luiz; Poty Poran Turiba Carlos; Regina Lucia dos Santos; Roberta Marina dos Santos; Roseli Kraemer Esquillaro; Silas Pereira Alves Ramos; Taisa Gabrielle Albuquerque Genda; Tamires Batista de Sousa; Ticiane Lorena Natale; Viviane Balbuglio; Zilda Maria de Paula.

No âmbito do Projeto Reparações do Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) foram organizadas quatro rodas de conversa com participação de diversos movimentos sociais entre junho e dezembro de 2023. Os encontros buscavam proporcionar um espaço de diálogo e escuta ativa entre os/as participantes, seguindo na maioria dos casos um roteiro de perguntas semiestruturadas sobre distintas noções e modalidades de reparação. Três rodas foram realizadas de forma presencial, e uma remotamente.

De modo geral, participaram de um ou mais encontros representantes dos seguintes movimentos: Movimento Mães de Maio, Movimento Mães de Osasco e Barueri, Movimento de Familiares das Vítimas do Massacre de Paraisópolis, familiares do massacre do Castelinho, Associação de amigos/as e familiares de presos/as (AMPARAR), Frente Estadual pelo Desencarceramento SP, Movimento Negro Unificado (MNU), Primeira Frente de Sobreviventes do Cárcere, Templo de umbanda Caboclo Sucuri Jibóia e Rei Congo da Bahia, Comitê Intersetorial da Política Municipal

para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua) São Paulo, Grupo de Pesquisa Trabalho e Capital (GPTC) USP, Movimento Nenhum Servidor a Menos, Terra Indígena Jaraguá, e Rede de Proteção e Resistência contra o Genocídio.

Os temas de discussão das rodas de conversa foram: 1. Formas de reparação apropriadas e o impacto dos danos, 2. Reparações em perspectiva racial, 3. Indenizações, 4. Medidas de reconhecimento. As opiniões e percepções expressadas nas rodas evidenciaram que, embora partissem de experiências, trajetórias de vida e militâncias particulares, existem convergências e conexões em aspectos tais como: violências de Estado, falhas nas reparações praticadas e demandas por reparação. É importante destacar que a recorrência desses aspectos ainda hoje revela, com maior crueldade, a necessidade da implementação de uma política pública de reparação integral, interseccional e intercultural que combata a violência às vítimas e a violação de seus direitos humanos e contribua com a eliminação de novos processos de vitimização e revitimização.

Este texto consiste em uma síntese dos diálogos realizados, que foi debatida e assinada pelos/as participantes na quinta roda de conversa, realizada em 6 de abril de 2024.

As violências de Estado

A violência perpetrada pelo Estado abrange tanto a violência física quanto as violências psicológicas e simbólicas. Sua origem está na colonização portuguesa no Brasil, que teve como vítimas grupos sociais historicamente perseguidos: os povos originários, povos ciganos e a população negra, que descende dos povos sequestrados do continente africano e que foram escravizados. Esse fato é reconhecido pela sociedade, inclusive pelas forças de segurança pública. No entanto, há um histórico de utilização de mecanismos de violência para a manutenção dos privilégios das elites e, em paralelo, a estrutura estatal tem engrenagens voltadas à perpetuação das desigualdades.

A letalidade policial e a letalidade prisional são fenômenos que podem ser compreendidos como um contínuo, devido às semelhanças das práticas e das racionalidades que operam dentro e fora do sistema prisional e que indissociáveis da perseguição a sujeitos considerados matáveis. Em ambos os casos, os familiares das vítimas, especialmente as mães, que são as familiares mais presentes nas lutas por respostas, enfrentam sofrimentos e obstáculos na busca por justiça, incluindo a criminalização delas e das vítimas, e a resistência estatal às investigações. A orfandade de crianças e dependentes dessas vítimas constitui outra dimensão da violência letal.

No caso das pessoas sobreviventes do sistema prisional, as violações, inclusive as discriminações, persistem mesmo após o cumprimento da pena e a saída do cárcere, já que elas e seus/suas familiares continuam sendo alvos de abordagens policiais e correm o risco de terem suas fichas de antecedentes criminais consultadas. O uso desses registros burocráticos funciona como forma de perseguição e criminalização fora da legalidade dos sobreviventes. Há escassez de políticas sociais voltadas à reinserção social, as pessoas sobreviventes são estigmatizadas e excluídas socialmente, com afetações físicas e psicológicas profundas, tornando a condenação uma pena perpétua.

Os/as familiares de pessoas privadas de liberdade e sobreviventes do cárcere são também criminalizados/as de forma abusiva na medida em que ocorrem violações sistemáticas aos seus direitos sociais, políticos, trabalhistas e à própria integridade e dignidade de todas essas pessoas, que sofrem ainda com discriminações de raça, gênero e classe, e vivenciam processos de empobrecimento. Especialmente as mulheres são vítimas dessas violações.

A política de segurança pública tem sido eficiente para criminalizar e destruir as famílias, promover uma *cultura do medo* e o encarceramento em massa, principalmente da população negra e periférica. A sistematicidade nas violências e o desinteresse na investigação das violações evidenciam a impunidade do sistema penal com as forças de segurança. Em casos de violência policial, as investigações se voltam contra as vítimas em busca de passagem criminal, e não aos agentes do Estado, perpetradores das violações.

Normalizam-se práticas recorrentes de ausência de investigação, descaracterização da cena do crime, intimidação de testemunhas, ocultação de provas, perícias realizadas de forma inadequada ou ignoradas no processo, a palavra do policial como inquestionável mesmo que contrarie as evidências. Na ausência de uma investigação adequada, com frequência recai sobre as mães a responsabilidade de buscar as provas do crime que vitimou seus filhos.

Outro ponto é a violência econômica relacionada à superexploração e precarização do trabalho que, como legado da escravidão, é parte de um processo de pauperização da vida. As vítimas, além de sofrerem as violências mencionadas, têm suas vidas precarizadas, sem direitos básicos, onde as violências parecem se diluir no cotidiano, o que leva a questionar as diferentes dimensões dos danos causados pelas ações do Estado e não compreendidos pelo Judiciário ou pela sociedade como um todo. O processo de gentrificação, isto é, a remoção forçada de determinados bairros por falta de condições para arcar com os custos de vida elevados, inviabiliza o acesso à cidade e afeta principalmente as pessoas mais precarizadas.

Além disso, as populações negra e indígena sofrem violências socioculturais e simbólicas, que afetam a saúde mental, ferem projetos de uma vida digna e as formas outras de viver. A opressão e repressão no exercício das práticas culturais e religiosas são ofensas à dignidade individual e coletiva, que podem escalar para formas de extermínio físico nos territórios indígenas e tradicionais. Apesar da normativa nacional e internacional que protege essas populações, a violação dos seus direitos e a invisibilidade das violências para a sociedade é constante.

Uma questão trazida pelos/as representantes dos movimentos sociais, que será detalhada na próxima parte, refere-se às violências decorrentes das falhas encontradas nas reparações como atualmente são praticadas.

As falhas nas reparações praticadas

Os representantes dos movimentos sociais reportaram uma série de problemas nas escassas reparações praticadas, que podem ser categorizados em falhas de reconhecimento, de indenização, de reabilitação, de não

repetição e de políticas públicas. Há uma falha estrutural, que é a desconsideração da perspectiva racial para tratar da reparação, que impede olhar as violações para além de situações individuais e observar a continuidade histórica dos danos causados às populações negras, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais. Há necessidade de reparação histórica e para cada caso de violências cometidas na atualidade.

No caso das falhas de reconhecimento, há morosidade para que o reconhecimento da violência e da vitimização aconteça. Isso agrava as violências e gera nas vítimas uma sensação de impunidade. O Estado (governantes, judiciário e Ministério Público) falha em não reconhecer as violações cometidas por seus agentes, em protelar a admissão de responsabilidade, em assumir apenas ambigualmente tais violências e em amenizar o dano causado. A luta das vítimas se torna assim ainda mais longa e árdua, e faz com que muitas vítimas desistam de buscar o reconhecimento devido, em razão de tamanhas dificuldades e limitações. Também são reportados a ausência de perícia no local do crime e os já mencionados problemas nas investigações, já que não há vontade política para esclarecer esses casos de assassinatos, na medida em que os massacres cometidos pelo Estado não foram reconhecidos enquanto injustiças que produziram vítimas. Além disso, não há medidas que reconheçam a centralidade do acolhimento à vítima como fundamental em políticas de reparação.

Os povos indígenas não têm seus direitos assegurados, os danos causados pela ação estatal no passado e no presente não são reparados e nem mesmo são reconhecidos como merecedores de reparação. Para haver reparação histórica é necessário o reconhecimento da história dos povos nativos e a condução de políticas públicas para a garantia dos seus direitos. O fato de haver bairros e ruas com nomes de origem indígena não significa que as culturas desses povos estão sendo valorizadas ou evitam o seu apagamento histórico, e não representa qualquer ato de reparação. É necessário haver reparação integral e intercultural para os povos originários. As demarcações de terras indígenas são uma das principais medidas de reparação exigidas pelos povos nativos e enquanto elas não ocorrem suscitam-se outras violências, como as violências policiais nesses territórios.

No que se refere às falhas de indenização, é defendido que determinadas violências, como a morte, não podem ser reparadas. Apenas uma redução de danos é possível, sendo a indenização uma das medidas fundamentais. Entretanto, os valores definidos nas ações de reparação são insatisfatórios e há longas demoras no pagamento, fatos que constituem falhas graves. Inexiste legislação específica para regulamentar as indenizações, e nos processos que buscam indenização se observam decisões diversas entre si e mesmo naqueles que concedem indenização essa fica aquém das necessidades das famílias. Em muitos casos, a indenização, desacompanhada de outras medidas de reparação, é percebida como uma tentativa de silenciar as reclamações feitas pelas famílias. As dificuldades relatadas e a discriminação sofrida geram um processo revitimizante que por vezes desestimula os familiares a buscarem seu direito de reparação pecuniária.

Quanto às falhas na implementação de medidas de reabilitação, não há um serviço estatal pensado para o acolhimento de vítimas e as famílias não dispõem de atendimento médico e farmacêutico especializados, embora tenham condições de saúde agravadas pelas violências sofridas. A falta de capacitação dos profissionais de serviço social e psicológico para lidar com essas situações violentas, a duração insuficiente dos poucos projetos existentes (prestados por ONGs e instituições), a interrupção do processo terapêutico, a troca forçada de profissionais, o abandono das vítimas nos intervalos entre um projeto e outro e o distanciamento entre os profissionais e as vítimas são algumas das falhas de reabilitação reportadas pelos movimentos sociais.

A respeito das falhas relacionadas às garantias de não repetição, nos diversos casos trazidos pelos movimentos participantes é notória a ausência dessas garantias. Ou seja, a chance de revitimização é real, pois se trata de grupos vulneráveis e perseguidos pelo sistema penal. A ação reparatória é recebida de maneira isolada porque o Estado nega o caráter sistemático das violências praticadas; cada caso é tratado de forma incongruente. Há incidência de novas violências a outros membros da mesma família e reiterado descumprimento dos deveres constitucionais do Estado brasileiro.

Acerca das políticas públicas, embora algumas possuam potencial reparatório, elas não conseguem

■ ■ ■ RELATÓRIO N2 DO PROJETO REPARAÇÕES

efetivar a sua capacidade por falhas de monitoramento e implementação. Instituições públicas voltadas para viabilizar o acesso à justiça muitas vezes apresentam falhas no acolhimento e satisfação das demandas das vítimas. Além disso, a política social brasileira não oferece condições para que pessoas sobreviventes do sistema prisional consigam reorganizar suas vidas com igualdade de oportunidades e usufruindo de todos os seus direitos.

As demandas por reparação

- Criação de um programa de reconhecimento pelo Estado das violações cometidas por seus agentes, que envolva pedido de desculpas e retratação de forma pública, que se realize independentemente de solicitação da vítima;
- Regulamentação do procedimento de indenização de maneira a facilitar o acesso a esse direito, garantindo-se reparação pecuniária imediata e com valores satisfatórios e contínuos;
- Renomeação de ruas, avenidas, escolas, entre outras instituições e espaços públicos, que homenageiam pessoas envolvidas com a prática de violações de direitos humanos;
- Implementação de serviços de atendimento médico, farmacêutico e psicológico especializados e voltados às vítimas de violência de Estado (familiares e sobreviventes), em seus territórios, tendo o SUS como base para esses acompanhamentos e com capacitação específica aos profissionais envolvidos para lidarem com os casos dessas vítimas;
- Efetivação da implementação e monitoramento de políticas públicas reparatorias já aprovadas pelo poder público e que não são cumpridas, como a lei nº 10.639/2003, que torna obrigatório o ensino de história e cultura africana e afro-brasileira na educação nacional, e a lei nº 11.645/2008, que torna obrigatório o ensino de história e cultura dos povos originários nas instituições de ensino;
- Cobertura dos gastos funerários para sepultamento das vítimas letais da violência de Estado e garantia de local

adequado como sepultura definitiva para elas;

- Demarcação de lugares de memória, construção e preservação de memoriais para as vítimas de violência de Estado, sempre em diálogo com as famílias;

- Independência da perícia em relação à instituição policial, seguindo os protocolos internacionais e garantindo o direito das famílias em acompanhar a perícia;

- Criação de ações de combate ao preconceito contra as vítimas de violência de Estado, sejam elas familiares, sobreviventes ou vítimas letais;

- Garantia do direito à moradia, do acesso aos serviços básicos e dos direitos das pessoas em situação de rua, com especial atenção à população de renda zero e com documentos irregulares;

- Proibição da terceirização, punição a empresários que cometem assédio moral e sexual no ambiente de trabalho, combate à exploração econômica, garantia dos direitos trabalhistas a trabalhadores precarizados, e fortalecimento e ampliação da competência da Justiça do Trabalho.

- Criação de normas gerais para as unidades prisionais e de políticas de reparação para as pessoas encarceradas e sobreviventes do sistema carcerário que abarquem a defesa da dignidade, oportunidades de trabalho e renda, de continuação dos estudos, de acesso à cultura dentro e fora do sistema penitenciário, o exercício de direitos políticos e o fim real da pena com medidas como a suspensão de multas;

- Fim da diferenciação de presos por sua condição de classe;
- Ampliação das políticas de reparação da ditadura para contemplar diferentes casos de perseguição para além dos militantes envolvidos em organizações de oposição ao regime militar;
- Concessão célere de cada medida de reparação necessária em casos de violação de direitos;
- Estabelecimento obrigatório de garantias de não repetição em todos os casos de violência de Estado;
- Criação de um fundo de reparações com recursos previstos no orçamento do Estado destinados à implementação das medidas de reparação;
- Criação de mecanismos de participação das vítimas na elaboração das diretrizes das políticas públicas de reparações e na sua implementação.

Mariana Morais Zambom²⁹ e Roberta Marina dos Santos

1. Introdução

O Projeto Reparções do Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) nasceu de uma proposta de articulação das atividades dos seus três observatórios – Observatório da Proteção dos Direitos Humanos, Observatório da Violência contra as Mulheres e Observatório da Violência Racial (OVIR) – em torno de um tema relevante para todos os projetos do Centro: as reparações devidas em casos de violência de Estado, em especial da violência letal. Para a execução desse projeto, o CAAF/Unifesp recebeu apoio financeiro por meio de emenda parlamentar da deputada estadual Isa Penna, que custeou o pagamento de bolsas para pesquisadoras/es bolsistas entre março de 2023 e março de 2024.

O objetivo do Projeto Reparções é analisar criticamente a forma como se dá a reparação em casos de mortes provocadas pela polícia no estado de São Paulo e refletir sobre mudanças que podem ser buscadas tanto nos procedimentos de demanda por reparação nesses casos, quanto nos tipos de reparação possíveis, tendo como foco a contribuição para a propositura de ações judiciais e para a implementação de políticas públicas nessa área.

Após reflexões acerca do tema da reparação e de como ela estaria sendo pensada no âmbito do Poder Legislativo, um novo esforço foi empreendido: fazer um levantamento de proposições legislativas que tratam da reparação por violações de direitos humanos em seus textos. O presente relatório, então, aponta os caminhos percorridos pela equipe em busca

29 A pesquisadora participou do projeto como bolsista até 15/07/2023 e, após essa data, atuou de forma voluntária até a finalização deste relatório.

dessas proposições e, a partir dos desafios encontrados, propõe-se a fazer uma análise crítica a respeito da compreensão institucional sobre reparação por violações de direitos humanos, especialmente no que tange à atividade parlamentar.

Na próxima seção (2), iremos expor os motivos para a escolha das assembleias legislativas de cinco estados da federação - Amazonas, Bahia, Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo -, além da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a fim de investigar como a temática envolvendo reparações devidas em casos de violência de Estado está sendo pautada no âmbito legislativo. Em seguida, a seção 3 dedica-se a descrever, detalhadamente, os procedimentos percorridos desde a formulação dos pedidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) a essas assembleias legislativas, até as respostas obtidas em cada uma das instâncias legislativas investigadas. Na seção 4, a partir do mapeamento das temáticas das proposições legislativas enviadas em resposta aos nossos pedidos, apresentaremos as poucas propostas pertinentes ao tema deste projeto e teceremos algumas considerações a respeito desse baixo número, refletindo sobre as formas de enquadramentos das proposições legislativas nas ferramentas de busca e nos seus modos de nomeação pelos parlamentares. Com isso, serão discutidas as dificuldades em acessar o universo de propostas legislativas sobre o tema da reparação diante da violência de Estado, pela ausência de uma terminologia específica e padronizada que possibilite retornar todas as propostas que tratam desta matéria.

Por fim, na seção 5, iremos analisar o Projeto de Lei nº 6748/2016, enviado pela Câmara dos Deputados que trata da temática em estudo, a partir de um modelo de ficha de análise de proposições legislativas que foi elaborada pela equipe do Projeto (juntada ao relatório como Apêndice 1), a fim de identificar a compreensão sobre reparação presente no corpo do projeto de lei e em sua justificativa. A ideia é que esse modelo de ficha e o exemplo da primeira análise desenvolvida, do Projeto de Lei nº 6748/2016, possam ser futuramente utilizados para o exame de outras propostas legislativas, de maneira a possibilitar uma visão mais abrangente sobre o conteúdo das propostas formuladas nessa temática e os debates legislativos em torno delas.

2. Detalhamento sobre a escolha dos estados

Em que pese o Projeto Reparações ter como foco o estado de São Paulo, de antemão, foi considerada a importância de buscar informações também em outros estados da federação, uma vez que, para uma análise mais detida sobre a atuação parlamentar a respeito do tema e eventual formulação de diretrizes de boas práticas, poderiam ser insuficientes os resultados encontrados em um único estado.

Desse modo, considerando também a busca por expandir a investigação para além do eixo sudeste, ao todo, foram elencados cinco entes federativos: Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). A escolha fundamenta-se, principalmente, na identificação, em quatro desses estados (AM, CE, SP e RJ), de casos emblemáticos de graves violações de direitos humanos que foram judicializados em ações de caráter coletivo que buscam reparação integral, mesmo que esses ainda não tenham sentenças. Isso porque o Projeto Reparações também tem uma frente de trabalho focada na análise dessas ações de caráter coletivo, motivo pelo qual buscamos direcionar a análise para os mesmos estados a fim de integrar as pesquisas e promover um olhar mais completo para as medidas de reparação propostas em decorrência da violência de Estado nessas localidades. Em que pese não ter sido identificada ação de caráter coletivo com esse intuito na Bahia, a escolha, nesse caso, se dá em razão da escalada da letalidade policial no estado, o que fez com que sua polícia fosse considerada, em 2023, a mais violenta do país³⁰.

Além dos casos de violência policial letal, para esta análise também foi considerada a importância de incluir as violações cometidas pelo Estado dentro do cárcere, compreendendo a letalidade prisional³¹

30 Escalada da violência policial: Bahia lidera ranking com 22% do total de mortes pela polícia no país. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2023/08/17/violencia-policial-na-bahia-um-a-cada-cinco-mortos-pela-policia-em-2022-foi-executado-no-estado>. Acesso em 6 jan. 2024.

31 Este conceito foi desenvolvido no âmbito da pesquisa coletiva “Letalidade prisional: uma questão de justiça e de saúde pública”, coordenada pelas professoras Maíra Machado e Natalia Vasconcelos (2023) e que investigou os quadros normativos e institucionais, e os processos decisórios que se articulam em todos os estados da federação para nomear e contabilizar as mortes de pessoas que faleceram enquanto estavam em cumprimento de pena ou que tivessem passado pela prisão em algum momento do processo, ainda que a morte tenha ocorrido fora da prisão, durante liberdade provisória, saída temporária, prisão domiciliar etc. A pesquisa identificou questões e ilegalidades da gestão da morte, apontando problemas comuns relacionados à comunicação e ao registro dos óbitos, à garantia de direitos à pessoa custodiada e familiares,

como última instância da omissão estatal para com as pessoas sob sua custódia e seus familiares.

Vale destacar que a escolha por esses cinco estados não elimina a necessidade de que outras pesquisas nessa temática sejam realizadas nos demais estados da federação, que também apresentam violências perpetradas pelo Estado e demandam estudos que se debrucem sobre essas dinâmicas e as medidas de reparação propostas.

2.1. Amazonas

Em 2019, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas propôs Ação Civil Pública (ACP) objetivando, entre outras coisas, a responsabilidade objetiva do estado amazonense, em razão de sua omissão para evitar a morte de mais de 60 pessoas sob custódia no Complexo Prisional Anísio Jobim (COMPAJ), localizado em Manaus.

As violações cometidas em janeiro de 2017 foram diversas, enquadrando-se no estado de coisas inconstitucional já reconhecido em 2015 pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347. Nos termos da petição inicial da ACP, a responsabilidade objetiva por omissão do Estado amazonense se confirma justamente pelo dever de agir e impedir o resultado morte, o que não ocorreu. Ao todo, foram confirmadas 69 mortes e diversos relatos de lesões corporais, tortura e vilipêndio de cadáveres³².

A violência instaurada dentro das prisões é objeto de discussões há décadas e tem como uma das causas a gravidade de violações às quais são submetidas as pessoas em privação de liberdade, seja pelo não acesso a direitos fundamentais como assistência médica, jurídica, alimentação, água, trabalho, estudo ou convívio familiar, seja por práticas de tortura física e psicológica cometidas por agentes penitenciários. Para tais violações, busca-se a responsabilização estatal que abarque a devida reparação dos danos causados às vítimas e/ou seus/suas familiares, de maneira integral.

bem como à produção de dados estatísticos de mortes nesse contexto. In: MACHADO, Maira Rocha; VASCONCELOS, Natalia Pires de (coords.). Letalidade prisional: uma questão de justiça e de saúde pública. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa Insper; Colaboração Fundação Getúlio Vargas. Brasília: CNJ, 2023

32 Ação Civil Pública nº 0659580-57.2019.8.04.0001.

O fato de os massacres de 2017 ocorridos no Amazonas serem casos emblemáticos na busca por responsabilização estatal e reparação para as vítimas/sobreviventes e seus/suas familiares, somado ao fato de ainda não haver uma sentença judicial na referida ação, foram pontos significativos para a escolha do estado no processo de análise da atuação parlamentar para o tema da reparação.

2.2. Bahia

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, lançado em julho de 2023³³, a polícia do estado da Bahia foi a mais letal no último ano. Esse dado chamou a atenção da equipe do Projeto e foi de extrema relevância na escolha dos estados que teriam investigadas e analisadas eventuais propostas legislativas de reparação para vítimas de violência do Estado. Cada vez mais, o estado da Bahia vem sendo denunciado pela atuação violenta de suas polícias, em especial a Polícia Militar. Somente no ano de 2022, foram 1.464 pessoas mortas em intervenções oficiais das polícias do estado, representando cerca de 23% do total das 6.430 mortes das polícias em todo o país no mesmo ano.

Sem uma ação judicial específica que seja objeto de pesquisa da equipe do Projeto, buscar informações acerca da atuação parlamentar diante desse estado de coisas parecia imprescindível, uma vez que, além de ser considerado o estado com maior índice de letalidade policial no último ano, a Bahia também é o estado com o maior percentual de pessoas negras, que são majoritariamente afetadas pela violência letal de Estado³⁴.

33 FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

34 Ver "População que se declara preta subiu mais de 40% na BA nos últimos 10 anos, diz IBGE", disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2023/06/16/populacao-que-se-declara-preta-sobe-na-ba-em-2022.ghtml>. Acesso em: 25 mai. de 2024.

2.3. Ceará

Um dos principais fatores de escolha do estado do Ceará, assim como no caso do Rio de Janeiro e de São Paulo que serão apresentados na sequência, foram as ações judiciais já identificadas pela equipe do Projeto Reparações. No caso do Ceará, a ação que se destacou foi a Ação Civil Pública da chacina do Curió (ou Messejana), ocorrida em novembro de 2015, na cidade de Fortaleza. Na época, 11 pessoas foram mortas pela polícia em uma operação motivada por vingança em razão da morte de um policial militar. Essa foi a maior chacina de que se tem notícia na história do Ceará³⁵.

Na referida ACP, que foi proposta pela Defensoria Pública do estado do Ceará, os principais pedidos são de reparação simbólica pelos danos causados. A autora da ação pede um ato público de reconhecimento da responsabilidade do estado do Ceará pela atuação dos agentes de segurança pública envolvidos (independentemente da apuração individual da responsabilidade criminal) e a construção de um memorial em tributo às vítimas fatais e sobreviventes, além da oferta de acompanhamento psicológico às famílias e sobreviventes³⁶.

2.4. Rio de Janeiro

Ainda que o intuito fosse a descentralização do debate da Região Sudeste, como foi indicado na introdução, a análise da atuação parlamentar no estado do Rio de Janeiro se mostrou particularmente importante. O estado do Rio de Janeiro tem, historicamente, uma das polícias mais violentas do Brasil. Palco de verdadeiros experimentos que se utilizam do discurso da garantia da lei e da ordem e da chamada “guerra às drogas”, o Rio de Janeiro tem

³⁵ “Curió: relembre os nove episódios da maior chacina do Estado”. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/2023/06/curio-relembre-os-nove-episodios-da-maior-chacina-do-estado/>. Acesso em 25 mai. de 2024.

³⁶ Ver “Ação Civil Pública da Defensoria pede reparação simbólica aos familiares das vítimas da Chacina do Curió”, disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/acao-civil-publica-da-defensoria-pede-reparacao-aos-familiares-das-vitimas-da-chacina-do-curio/>. Acesso em 25 mai. 2024.

uma série de casos emblemáticos de gravíssimas violações de direitos humanos que marcam a história do estado.

Um desses casos é a chacina ocorrida no bairro do Jacarezinho, zona norte da cidade do Rio de Janeiro, perpetrada em maio de 2021. Com o número oficial de 28 mortes, trata-se da chacina mais letal da história do estado do Rio de Janeiro, sendo marcada também pela participação ativa da polícia civil nos assassinatos, o que tem se tornado cada vez mais frequente³⁷.

Para além do histórico e do caso emblemático, também há uma Ação Civil Pública que pleiteia a reparação para a comunidade do Jacarezinho pelos danos coletivos causados em razão da chacina e das operações frequentes no local, tal qual muitas outras favelas no estado. Na referida ACP³⁸, os pedidos consistem em indenização e acompanhamento psicológico para as vítimas sobreviventes.

2.5. São Paulo

Por fim, a análise da atuação parlamentar no estado de São Paulo já constava no escopo inicial do Projeto, sobretudo a análise de ações judiciais como as que tratam dos Crimes de Maio, ocorridos em 2006, e da letalidade policial no decorrer dos anos subsequentes à redemocratização. A análise atinente ao estado de São Paulo também compreendeu as diferentes formas de violência perpetradas pelo Estado, como a violência no cárcere e um dos episódios mais letais da história do sistema prisional brasileiro, o Massacre do Carandiru, ocorrido em 2 de outubro de 1992, e que resultou na morte de, pelo menos, 111 presos e provocou lesões severas em centenas de sobreviventes. Até hoje, sobreviventes e familiares lutam para obter medidas de reparação³⁹.

37 “O que se sabe sobre a operação no Jacarezinho que matou 28 pessoas?”. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/05/10/o-que-se-sabe-sobre-a-operacao-no-jacarezinho-que-matou-28-pessoas>. Acesso em 25 mai. de 2024.

38 Ação Civil Pública nº 0184024-29.2021.8.19.0001.

39 “Após 30 anos, apenas 25 indenizações foram concedidas aos familiares das 111 vítimas do Massacre do Carandiru”. Disponível em:

Diferentemente das outras ações, tanto a Ação Civil Pública dos Crimes de Maio⁴⁰, quanto a Ação Civil Pública sobre letalidade policial⁴¹ foram propostas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), o que por si só é um fato relevante para a análise desses casos, considerando a atuação do MPSP nos casos individuais de responsabilização de agentes de Estado que são denunciados por abuso de autoridade e outras práticas violadoras de direitos. Ambas as ações estão em tramitação. Para a presente análise, foi considerado o histórico da letalidade policial no estado de São Paulo, marcado por episódios altamente letais, dentre os quais os Crimes de Maio se enquadram. Na época, mais de 500 pessoas foram mortas pelas polícias do estado em resposta a supostos ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC), durante os dias 12 e 21 de maio de 2006⁴². No mesmo período, outras pessoas foram vítimas de desaparecimento forçado, prática ainda não considerada crime no Brasil. Até o momento em que foi escrito este relatório, essa foi a maior chacina da história do estado de São Paulo - e é possível que do país na contemporaneidade -, mas que ainda não foi reconhecida como tal, tampouco reparada.

2.6. Câmara dos Deputados e Senado Federal

A equipe de pesquisa decidiu olhar para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, uma vez que tais instâncias legislativas têm competência privativa para legislar sobre matéria de direito civil (artigo 22, da Constituição Federal de 1988). Tendo em vista que a regra relativa ao dever de reparação por ato ilícito está prevista no Código Civil (artigo 927⁴³),

<https://direitosp.fgv.br/noticias/apos-30-anos-apenas-25-indenizacoes-foram-concedidas-familiares-111-vitimas-massacre-carandiru>. Acesso em: 11 dez. 2023.

40 Ação Civil Pública nº 1062551-10.2018.8.26.0053.

41 Ação Civil Pública nº 1025361-76.2019.8.26.0053.

42 Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da Universidade Federal de São Paulo (CAAF/UNIFESP). Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006. Disponível em https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/documentos/Relat%C3%B3rio_-_Crimes_de_Maio.pdf. Acesso em 12 dez. 2023.

43 Artigo 927, Código Civil: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

que é uma lei federal, qualquer alteração nesse dispositivo deverá passar por deliberação das duas casas legislativas.

Além disso, as pautas e debates que ocorrem nessas arenas servem de parâmetro para a produção legislativa de outras instâncias, como as assembleias estaduais e câmaras municipais. Tais motivos conduziram a equipe do Projeto a inserir a Câmara dos Deputados e o Senado Federal no escopo desta pesquisa.

3. Caminhos percorridos pelos pedidos de informação junto às instâncias legislativas via Lei de Acesso à Informação (LAI)

Com o objetivo de aprofundar o estudo do tema das reparações a partir do acesso às propostas legislativas que tivessem relação com essa temática no âmbito do Poder Legislativo, a primeira ideia foi adotar o mesmo método que já havia sido definido para a realização de outras atividades, consistente na busca ativa de casos e ações. No entanto, de imediato foi observada uma dificuldade em aplicar o mesmo método na busca por projetos de lei nas ferramentas disponibilizadas nas plataformas digitais das instâncias legislativas, uma vez que alguns termos utilizados não devolviam resultados satisfatórios para a pesquisa. Por exemplo, quando buscamos por “reparação” ou “indenização” por “graves violações de direitos humanos”, os resultados eram diversos e não necessariamente retornavam propostas legislativas que tratavam desses temas em conjunto. Por esse motivo, avaliamos que seria mais produtivo solicitar informações diretamente aos órgãos responsáveis que, por gerirem as bases de dados, poderiam utilizar métodos específicos para realizar as buscas, a fim de retornar resultados de propostas legislativas com um potencial maior de alinhamento com a temática em estudo.

Assim, entre os dias 05/09/2023 e 19/02/2024, foram enviados pedidos de acesso à informação de forma *online* para as assembleias legislativas dos cinco estados da federação mencionados (São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Amazonas

e Bahia)⁴⁴, a Câmara dos Deputados⁴⁵ e o Senado Federal⁴⁶, via portais “e-SIC” ou “e-Ouv” a depender da unidade da federação⁴⁷. O objetivo era mapear quantas e quais propostas legislativas em tramitação apresentavam a temática da reparação por crimes e violações a direitos humanos praticadas por agentes públicos. A íntegra do pedido foi a seguinte:

Com base no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e nos artigos 10, 11 e 12 da Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei Geral de Acesso a Informações Públicas -, apresenta-se PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO sobre as propostas legislativas que tratam do tema da reparação para vítimas de violência do Estado. Atualmente, quantas propostas legislativas que dispõem sobre reparação (inclusive indenização e outras formas de enfrentamento das consequências) por crimes (ou por violência ou violação de direitos humanos) praticados por agentes públicos estão em tramitação? Solicita-se o número e a natureza de cada proposta.

Em que pese tenha sido priorizada a estratégia de realizar pedidos de acesso à informação, considerando a expertise das instâncias legislativas para responder aos pedidos, não obtivemos respostas de dois estados e outro, na primeira resposta ao pedido, indicou como único caminho a busca manual por parte das pesquisadoras do projeto na ferramenta disponibilizada em seu site. Nessa etapa da pesquisa, a escolha foi por não iniciar nenhuma busca ativa, mas essa estratégia poderá ser adotada em etapa posterior do projeto.

44 Disponível, respectivamente, em: <https://www.al.sp.gov.br/transparencia/fale-conosco/contato> (São Paulo), <https://www.aloalerj.rj.gov.br/home> (Rio de Janeiro), <https://tickdoc.com.br/ouvidoria/alece/login> (Ceará), <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx> (Amazonas) e <https://atendimento.al.ba.gov.br/e-ouv/home/formulario/solicitacao> (Bahia).

45 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/fale-conosco>.

46 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/form-ouv-lai>.

47 Em razão da ausência de resposta dos estados do Rio de Janeiro e Amazonas, como veremos a seguir, foram utilizadas ainda os formulários de contato direto disponibilizados nos respectivos sites: <https://www2.alerj.rj.gov.br/leideacesso/formulario-2016.asp> e <https://www.aleam.gov.br/contato/>.

A seguir (seção 3.1.), serão detalhados os caminhos percorridos em cada instância legislativa na primeira rodada de pedidos de acesso à informação, com as respectivas respostas fornecidas - ou ausência delas. Na seção 3.2., será descrita a segunda rodada de pedidos enviada à ALESP, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal com uma finalidade específica: entender se o Massacre do Carandiru, episódio que ocorreu em 2 de outubro de 1992 na Casa de Detenção de São Paulo, teve impacto na produção legislativa do período posterior a nível estadual em São Paulo e a nível federal, no tocante à temática da reparação a casos de violência estatal direcionada, principalmente, às pessoas privadas de liberdade, mas também à população de modo geral.

3.1. Primeira rodada de pedidos de acesso à informação

3.1.1. Assembleias Legislativas dos Estados do Rio de Janeiro e Amazonas

Em razão de falha no processamento do pedido realizado, em 05/09/2023, para a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM) e finalização do pedido com resposta inconclusiva por parte da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), foram realizados novos pedidos entre 06/09/2023 e 13/09/2023. No entanto, como ambos os pedidos não foram respondidos dentro do prazo legal, foram realizadas mais duas tentativas de acesso à informação para cada estado, em 10/12/2023 e 19/02/2024. Ao todo, foram quatro tentativas e envios de pedidos, mas até a última data de atualização deste relatório (17/05/2024) nenhum dos pedidos havia sido respondido com as informações solicitadas.

A resposta da ALERJ ao primeiro pedido foi enviada em menos de 24 horas e por meio da plataforma “Alô Alerj”, designada como “canal de comunicação entre o cidadão e a Assembleia Legislativa” que, segundo informe da própria plataforma, serve para esclarecer não só os temas e assuntos que são tratados nas Comissões e no Plenário, mas

também o funcionamento da Casa Legislativa. No entanto, a resposta oferecida foi inconclusiva e recomendava que, para melhor atendimento, a demanda deveria ser registrada em formulário próprio do site da ALERJ⁴⁸. Todos os demais pedidos direcionados à ALERJ foram realizados através desse formulário, porém não foi possível obter número de protocolo ou acompanhar o status do pedido em decorrência de instabilidade na página indicada para tal finalidade.

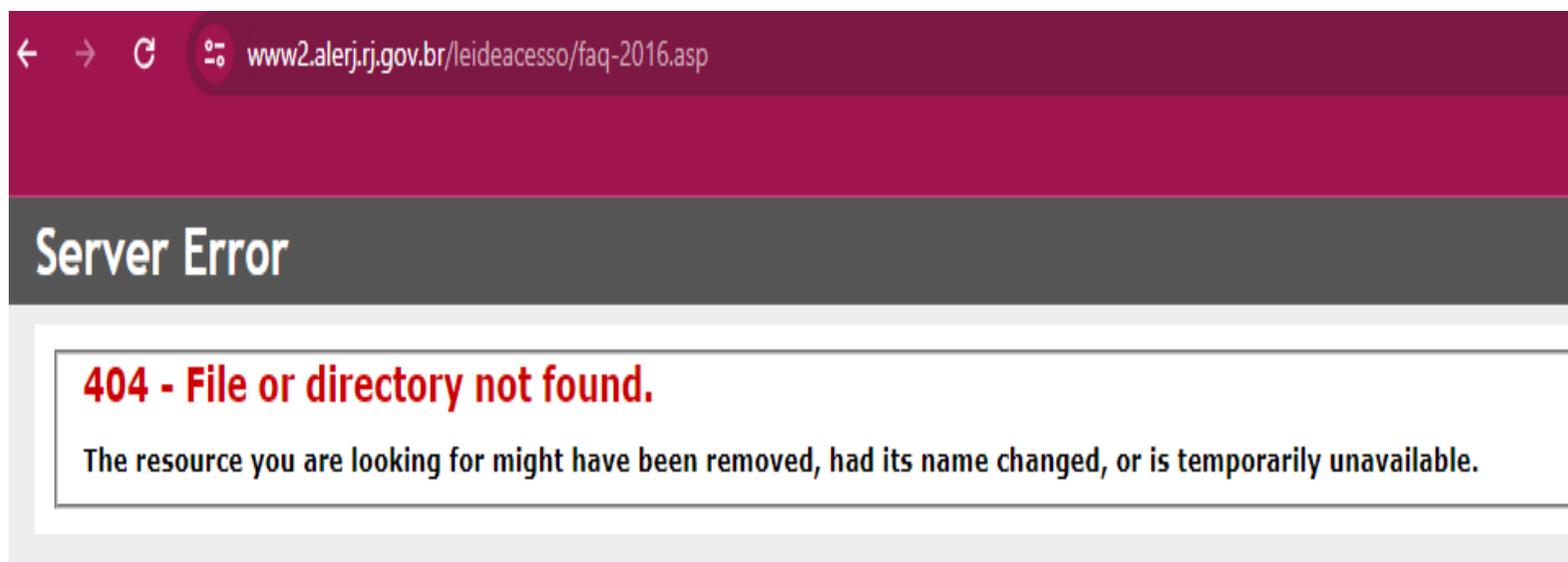
Imagem 1 - Captura de tela do site da ALERJ após o preenchimento do formulário



Fonte: Elaboração das autoras.

⁴⁸ Formulário indicado como "oficial" para registro de pedidos de acesso à informação na ALERJ: <http://www2.alerj.rj.gov.br/leideacesso/formulario-2016.asp%20>.

Imagem 2 - Captura de tela do site da ALERJ para acompanhar o andamento dos pedidos



Fonte: Elaboração das autoras.

Outro caminho percorrido pela equipe de pesquisa para tentar acompanhar o andamento dos pedidos para a ALERJ foi buscar manualmente a página do Portal da Transparência da ALERJ (transparencia.alerj.rj.gov.br/) e a aba de acompanhamento de pedidos de acesso à informação (<https://transparencia.alerj.rj.gov.br/protocolo>). No entanto, além da instabilidade na referida página, é necessário ter um número de protocolo para acessar o pedido, o que não foi possível, vez que não foram informados tais números quando dos registros, tampouco com avisos por e-mail.

Imagem 3 - Captura de tela do Portal de Transparência da ALERJ para acompanhar os pedidos



Fonte: Elaboração das autoras.

Imagem 4 - Captura de tela da página do Portal de Transparência da ALERJ para acompanhar os pedidos com exigência do nº do protocolo

A imagem mostra a interface de acompanhamento de pedidos no Portal de Transparência da ALERJ. No topo, há o logo da ALERJ e ícones de redes sociais. Abaixo, uma barra de navegação com "INICIO" e "CONTATO". O título principal é "PORTAL DA TRANSPARÊNCIA COMO ACOMPANHAR SEU PEDIDO". Abaixo, o texto "ACOMPANHE SEU PEDIDO DE INFORMAÇÃO NA ALERJ" é exibido. Um formulário de busca contém o texto "Digite o número do procotolo" e um campo de entrada com o placeholder "Número / Ano". Abaixo do campo, há uma caixa de verificação "Não sou um robô" com o ícone do reCAPTCHA e um botão "PESQUISAR".

Fonte: Elaboração das autoras.

Percebemos, nesse percurso, a dificuldade em obter informações da ALERJ, uma vez que as plataformas indicadas para tal finalidade, em alguma medida, não dialogam entre si, gerando confusão entre qual plataforma atende a determinadas demandas. Além disso, a exigência de dados específicos como condicionante para o processamento dos pedidos de acesso à informação esbarram na própria Lei de Acesso à Informação (Lei n. 15.527/2011), que diz que para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação (art. 10, §1^o49), isto é, que sejam desproporcionais ou excessivas, e, em certa medida, também esbarram na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)⁵⁰. Tal situação foi constatada em e-mails enviados do endereço eletrônico (lei.acesso@alerj.rj.gov.br), sem identificação do responsável pelo contato, que solicitavam dados constantes do formulário oficial mencionado, porém de fornecimento não obrigatório, como condição para que a solicitação fosse encaminhada e respondida. Essa prática - assim como exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação, quando ocorrem -, é avaliada pela equipe como uma forma de obstruir o acesso à informação que deveria ser pública e facilitada.

Já em relação à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM), verificamos uma falha no processamento do primeiro pedido possivelmente sem relação com a plataforma utilizada, o que gerou a necessidade de um novo registro, por meio da plataforma nacional Fala.Br (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>). Após identificada a falha, a nova solicitação de informação foi realizada em 13/09/2023 e devidamente direcionada para a ALEAM, assim

49 Lei 13.709/2018, art. 10, §1º. “O legítimo interesse do controlador somente poderá fundamentar tratamento de dados pessoais para finalidades legítimas, consideradas a partir de situações concretas, que incluem, mas não se limitam a: [...] § 1º Quando o tratamento for baseado no legítimo interesse do controlador, somente os dados pessoais estritamente necessários para a finalidade pretendida poderão ser tratados”.

50 Importante observar que, em relação ao tratamento de dados, a Lei n. 13.709 de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), garante ao titular (pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento, portanto a pessoa requerente de informações se enquadra nessa definição) o “direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva” (art. 9º, caput, grifos nossos). Ou seja, se o processamento e resposta às demandas está condicionado ao acesso a determinados dados pessoais, essa informação precisaria constar do formulário oficial para solicitação de informações, além disso, o próprio recebimento da solicitação estaria prejudicado, pois não teria sido concluído e confirmado na página oficial. No mais, a LGPD ainda garante, nos incisos do artigo 9º, “I - finalidade específica do tratamento; II - forma e duração do tratamento, observados os segredos comercial e industrial; III - identificação do controlador; IV - informações de contato do controlador; V - informações acerca do uso compartilhado de dados pelo controlador e a finalidade; VI - responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e VII - direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18 desta Lei”. Os direitos previstos no artigo 18 compreendem: “confirmação da existência de tratamento”, “acesso aos dados”, “correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados”, “anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto nesta Lei”, entre outros (art. 18, grifos nossos).

como a solicitação posterior, realizada em 10/12/2023, mas não houve encaminhamentos para nenhuma delas.

Imagem 5 - Captura de tela das solicitações feitas à ALEAM e o respectivo status até a data da última atualização deste relatório (28/04/2024)

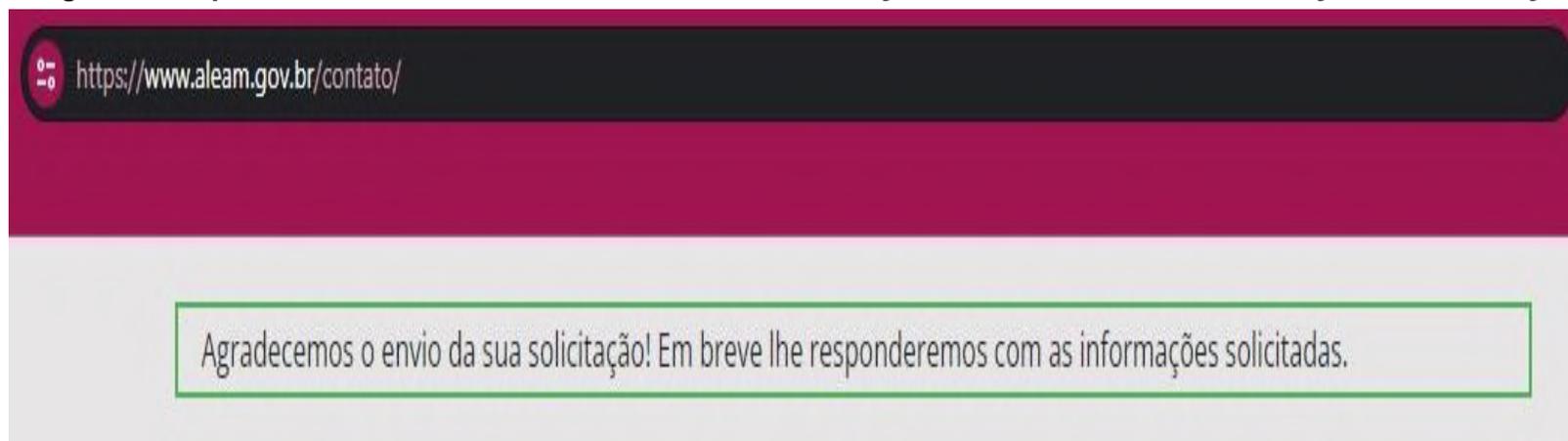
Tipo	Órgão	Assunto	Cadastro	Prazo	Situação
Solicitação	Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas - ALEAM - AM	Direitos Humanos	10/12/2023	10/01/2024	Cadastrada
Solicitação	Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas - ALEAM - AM	Direitos Humanos	13/09/2023	16/10/2023	Cadastrada

Fonte: Elaboração das autoras.

Uma vez identificadas dificuldades de acesso à informação também na Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, seja em decorrência da não utilização do sistema “Fala.Br” para processar e responder as demandas - ainda que o órgão estadual conste como integrado à plataforma -, seja por outro motivo desconhecido, a equipe elaborou e encaminhou novo pedido de acesso à informação, em 19/02/2024, dessa vez diretamente no site da ALEAM, em campo próprio para contato que também exigia o preenchimento de formulário com especificação da solicitação ao final (<https://www.aleam.gov.br/contato/>).

No site da ALEAM, na aba de “Contato”, há duas formas de solicitar informações. A primeira delas é no campo “Fale com a Ouvidoria”, cujas opções são: fazer denúncia, reclamação, elogio, sugestão ou solicitação. Tanto para fazer qualquer uma das solicitações ou mesmo acompanhar as manifestações, o site direciona o requerente para a plataforma “Fala.Br”, plataforma utilizada inicialmente, mas que não constava nenhum retorno do órgão competente. A segunda forma de solicitar informações é por meio do campo específico de “Serviço de informação ao cidadão”, aba na qual há o formulário mencionado, mas que não gera número de protocolo ou indicação de onde acompanhar a solicitação, apenas uma mensagem de confirmação do recebimento da solicitação.

Imagem 6 - Captura de tela do site da ALEAM com a confirmação de recebimento da solicitação de informação



Fonte: Elaboração das autoras.

Em conclusão, nos casos da ALERJ e da ALEAM, nenhuma das solicitações foi respondida satisfatoriamente, sem embargos e/ou dentro do prazo legal de 20 dias corridos, até a data da última atualização deste relatório, não sendo possível a análise de eventuais proposições legislativas relacionadas ao tema da pesquisa por meio dos pedidos de acesso à informação.

3.1.2. Assembleias Legislativas dos Estados da Bahia e Ceará

As Assembleias Legislativas dos Estados da Bahia (ALBA) e do Ceará (ALECE) responderam aos pedidos. A ALBA enviou uma resposta em 16/10/2023, informando que encaminhou o pedido ao setor responsável e esse enviou um arquivo em formato PDF com dois projetos de lei indicados como apresentando relação com a temática investigada. A ALECE, por sua vez, respondeu em 12/09/2023, enviando quatro projetos de lei.

3.1.3. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Em relação à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), a resposta enviada em 12/09/2023 foi no sentido de indicar os portais de buscas que a Assembleia Legislativa disponibiliza e que poderiam ser consultados para realizar a procura manual pelos projetos de lei de interesse: o mecanismo de busca das proposições (<https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-proposicoes/>), as proposições em tramitação em listas anuais e o Portal de Dados Abertos, que reúne “todas as informações públicas produzidas pela Assembleia Legislativa, o que inclui aquelas referentes ao processo legislativo”. Na sequência, a ALESP indicou que não atende a solicitações cuja demanda envolva a consolidação de dados e informações:

A consulente poderá valer-se de quaisquer das opções acima mencionadas para realizar suas pesquisas acadêmicas, classificando e consolidando as informações conforme julgar útil e conveniente para seus propósitos. Por fim, quanto à demanda por classificação/consolidação de informações por número e natureza de projeto, frise-se que, segundo o disposto no artigo 14, III, do Ato da Mesa nº 6, de 2020, que regula o acesso às informações no âmbito da Assembleia Legislativa, não serão atendidos pedidos que exijam trabalhos de consolidação de dados e informações (ALESP, resposta recebida em 12/09/2023, grifos nossos).

Diante da resposta recomendando a busca pelo sistema disponibilizado pela ALESP, realizamos um novo pedido de acesso à informação, em 20/12/2023, solicitando esclarecimentos sobre o modo de funcionamento da ferramenta de buscas, questionando se as palavras-chave são buscadas no inteiro teor dos projetos de lei e se é possível realizar uma pesquisa utilizando um conjunto de palavras-chave. Esses esclarecimentos foram solicitados a fim de viabilizar a etapa seguinte do projeto de realizar buscas ativas com o uso de palavras-chave que possam nos auxiliar a circunscrever os resultados em temas alinhados com a nossa pesquisa.

Em resposta enviada em 09/01/2024, a ALESP informou ser de atribuição da Divisão de Pesquisa e Atualização de Atos Normativos (DPAAN) a realização de pesquisas em seu portal “atendendo a consultas sobre legislação estadual ou proposições requisitadas pelo público em geral e orientar os usuários na utilização das ferramentas de pesquisa de legislação e proposições”, de acordo com o artigo 11 da Resolução-Alesp nº 925, de 2021.

Com isso, foi fornecido o e-mail desse setor, informando, ainda, que “as proposições mais recentes se encontram inteiramente digitalizadas e acessíveis por meio do portal”.

Algumas horas depois, a própria DPAAN enviou um documento com três páginas explicando o estágio em que se encontra a ferramenta de busca de projetos de lei. Começou informando não haver uma política institucional de indexação dos projetos de lei por assunto como ocorre na pesquisa normativa:

Em relação à solicitação formulada, informamos que não existe, ainda, uma política institucional de indexação de projetos de lei por assunto, a exemplo do que ocorre com a pesquisa de normas, esta, inclusive, bem mais desenvolvida e avançada do que a sua congênere. Uma tal institucionalização dependeria, na conformação orgânica deste Poder Legislativo, de Ato da Mesa Diretora, inexistente, por ora. [...] A propósito das ferramentas de busca, a pesquisa normativa foi bastante reformulada a partir de ideias alvitradas por esta Divisão. Exemplo concreto disso é que hoje possuímos – na pesquisa de normas, frise-se – campos destinados a palavras-chave e temas, além de outras importantes funcionalidades, dentre as quais se destaca a possibilidade de exportação do resultado em diferentes formatos (i.e xls e pdf). (ALESP, Divisão de Pesquisa e Atualização de Atos Normativos, resposta recebida em 09/01/2024).

Em relação à pesquisa dos projetos de lei, a DPAAN esclareceu que já sugeriu ao Departamento de Inovação e Tecnologia da Informação (DITI) que a plataforma seja parecida com aquela destinada às normas, “a fim de facilitar o trabalho do consulente, guardando, com isso, uma maior uniformidade e mais consistente padrão visual”, e ainda aguarda o desenvolvimento dessas ferramentas. No entanto, o setor informou que está em curso o desenvolvimento de um “Vocabulário Base de Legislação”:

A despeito da inexistência de uma política institucionalizada de indexação de proposituras, cabe dizer que se verifica, em curso, um profícuo trabalho desenvolvido por esta novel Divisão (criada pela Resolução no 925/2021), por iniciativa desta, no sentido de dotar a Organização de um vocabulário controlado. À frente dessa hercúlea tarefa contamos, hodiernamente, com uma servidora ocupante do cargo efetivo de Analista Legislativo (especialidade: Biblioteconomia) e uma estagiária da mesma área do conhecimento. Esse “Vocabulário Base de Legislação” detém, neste momento, 6.301 termos; 1.121 termos não preferenciais; 4.686 relações hierárquicas; 358 relações associativas etc. (ALESP, Divisão de Pesquisa e Atualização de Atos Normativos, resposta recebida em 09/01/2024).

Ainda, o setor complementou a resposta enviada pela ALESP, esclarecendo como manusear a ferramenta de busca:

Por fim, e em complemento ao FC 18358, informamos que a ferramenta de busca no texto direciona-se às palavras encontradas no próprio texto da proposição pesquisada, e não em sua ficha, sendo possível valer-se do recurso denominado “pesquisa mais abrangente”, localizado na parte inferior da tela, de modo a fazer uso de operadores (AND / OR etc.) que poderão refinar e incrementar o escopo da consulta (ALESP, Divisão de Pesquisa e Atualização de Atos Normativos, resposta recebida em 09/01/2024).

Diante dessas informações, a DPAAN se colocou à disposição para realizar pesquisas de proposituras ou de normas dentro do repositório. Com isso, foi enviado um e-mail para o setor (dpaan@al.sp.gov.br) com o mesmo pedido encaminhado às instâncias legislativas.

Em resposta enviada em 15/02/2024, a DPAAN encaminhou 19 proposições legislativas divididas em: oito proposições como resposta ao pedido, cinco projetos de lei indicados como “correlatos” e seis arquivados, além de duas leis⁵¹ que indicaram como relacionadas ao tema solicitado.

3.1.4. Câmara Municipal de São Paulo

Na sequência, a equipe julgou relevante aprofundar a busca, no caso de São Paulo, também para a Câmara Municipal de São Paulo, a fim de mapear os projetos de lei sobre a temática a nível municipal e compreender o processo de indexação dos projetos, dado o interesse de produzir conhecimento no contexto regional onde o projeto está inserido.

Uma pesquisa realizada por Luiza Lacava⁵², que investigou quais espécies de política criminal foram propostas pela Câmara Municipal de São Paulo nos três primeiros anos da 17ª legislatura (2017-2019), revelou informações importantes sobre as buscas no acervo digital denominado “SPLegis (Sistema do Processo Legislativo)”⁵³, que permite a realização de diferentes tipos de busca, tais como: pesquisa “geral”, que ocorre por meio de “termo livre”, com o uso de palavras-chave; “projetos”, por meio de “assuntos”; e “composição do projeto”, por meio do número e ano.

Por meio de conversa informal com uma funcionária da Câmara Municipal de São Paulo, chefe do departamento responsável pela catalogação dos projetos de lei, Luiza Lacava obteve a informação de que a

51 As leis enviadas foram as seguintes: Lei nº 12.776/2007, que autoriza a Fazenda do Estado a indenizar vítima de discriminação racial institucional, e a Lei nº 10.726/2001, que dispõe sobre a indenização a pessoas detidas acusadas de terem participado de atividades políticas no período de 31 de março de 1964 a 15 de agosto de 1979 e que tenham ficado sob a responsabilidade ou guarda dos órgãos públicos do Estado de São Paulo.

52 LACAVA, Luiza Veronese. Política criminal em âmbito municipal: uma análise da produção legislativa da Câmara Municipal de São Paulo durante a 17ª legislatura. 102 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.

53 O sistema pode ser acessado no link: <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/>. Trata-se de uma plataforma digital criada pela Equipe de Desenvolvimento e Suporte a Sistemas do CTI (Centro de Tecnologia da Informação) que disponibiliza a consulta dos temas referentes aos trabalhos do Legislativo paulistano reunidos no Portal da Câmara. Disponível em:

<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/saiba-mais-sobre-o-splegis-e-o-que-pode-ser-consultado-no-sistema-disponibilizado-pela-camara-municipal/>. Acesso em: 03 out. 2023.

indexação de palavras-chave é realizada pelos funcionários da Câmara após a leitura do texto do projeto e de sua justificativa, fazendo um juízo dos temas tratados para, na sequência, indexar conforme o “Catálogo de Assuntos da Câmara Municipal de São Paulo”, que consiste em um “manual produzido pelo setor de biblioteca, responsável pela indexação de palavras-chave aos projetos recém protocolados, com base em seus assuntos principais”⁵⁴.

Após realizar pedidos de esclarecimentos sobre a ferramenta de busca à Ouvidoria, foi recomendado entrar em contato com o Setor de Biblioteca, que enviou como resposta um detalhamento de como realizar as buscas por assuntos no SPLegis e de como é feita a indexação dos projetos de lei nos assuntos:

A atribuição dos termos para descrição de projetos é realizada por meio de leitura, análise, representação, verificação e atualização, se necessário, do vocabulário controlado, a partir do texto do projeto, de sua justificativa, e eventuais pesquisas externas complementares para esclarecimentos sobre o tema da propositura. Além da recuperação do conteúdo por meio de buscas pelos descritores, o objetivo é também o de representação e descrição do item (Câmara Municipal de São Paulo, Setor de Biblioteca, resposta recebida em 10/10/2023).

Na sequência, o Setor de Biblioteca enviou um documento com 87 páginas com os resultados de uma busca proposta por assuntos conjugados⁵⁵, bem como outros anexos separados com as buscas realizadas com assuntos individuais específicos (detalhados na seção 3.3.), ressaltando o fato de que “há termos que podem ser utilizados para representar projetos em contexto distinto que este mesmo termo possa ter em um vocabulário jurídico”. A organização e análise de todos os projetos de lei enviados estão agrupados ao fim desta seção.

54 Ibid., p. 36.

55 “(REPARACAO OR REEMBOLSO OR INDENIZACAO OR INDENIZACAO TRABALHISTA OR DEVOLUCAO OR REVERSAO OR ACOES AFIRMATIVAS) AND (VIOLENCIA OR CRIME OR DANOS MORAIS OR DANOS PESSOAIS OR DANOS SOCIAIS OR DANOS PSICOLOGICOS OR DIREITOS HUMANOS OR DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS OR DIREITOS SOCIAIS OR PREJUIZO OR EFEITO OR COTA OR VITIMA) AND (AGENTE PUBLICO OR SERVIDOR OR PMSP OR ADMINISTRACAO PUBLICA OR ORGAOS PUBLICOS OR ADMINISTRACAO DIRETA OR ADMINISTRACAO INDIRETA)”.

A fim de obter mais informações acerca do modo de catalogação dos projetos de lei, a equipe de pesquisa conseguiu o contato da funcionária da Câmara Municipal de São Paulo e realizou uma conversa com ela no dia 01/11/2023. Conforme informado por ela, os projetos de lei são catalogados com base em assuntos definidos pelo setor de biblioteca, para que possam ser recuperados, quando necessário. Os assuntos são reunidos em um catálogo que está em fase de revisão, mas uma versão de 01/12/2023 nos foi disponibilizada para consulta, possuindo 1.311 páginas e compreendendo a listagem compilada em ordem alfabética dos assuntos disponíveis para consulta no SPLegis. Em consulta a esse documento, observamos que o assunto “reparação” está associado, exclusivamente, aos termos “reparo” e “conserto”, não apresentando o sentido que buscamos. Essa informação foi confirmada pela funcionária. Além disso, ela relatou que são atribuídos diferentes assuntos a um mesmo projeto de lei, o que pode ser útil na pesquisa por diversos assuntos que tenham relação com o tema buscado, mas para o qual não existe um assunto específico no catálogo.

Em relação ao tema de nosso interesse, ela mencionou que bons assuntos para buscar, em conjunto, são “direitos humanos”, “pessoa desaparecida” e “violência policial”. Também pensamos que o termo “memória” pode ser útil, e em busca por esse vocábulo no catálogo encontramos os seguintes assuntos que têm relação com a nossa pesquisa: “dia da memória, verdade e justiça para a juventude e familiares vítimas de violência do estado praticada nas periferias”; “espaço de memória ditadura nunca mais, democracia para sempre”; e “projeto direito à verdade e à memória”⁵⁶.

Além disso, ela compartilhou um projeto de pesquisa da Câmara Municipal de São Paulo sobre legística em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com o objetivo de “diagnosticar possíveis méritos e eventuais causas de patologias na produção legislativa local, e apontar as condições técnicas que favorecem a qualidade e a simplificação na produção e sistematização legislativa”⁵⁷, resultando na construção

56 Em etapa posterior da pesquisa, pretendemos realizar novas buscas no “SPLegis”, selecionando esses e outros assuntos para além daqueles mobilizados e que resultaram em uma lista de projetos de lei enviados pelo Setor de Biblioteca da Câmara Municipal de São Paulo.

57 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/lablegsp/>. Acesso em: 05 dez. 2023.

de um “Laboratório Permanente de Análise da Legislação Paulistana” que publicou o primeiro relatório. Nesse documento, que mapeou a legislação paulistana produzida entre os anos de 2000 a 2020, é possível observar na classificação da legislação em eixos temáticos que não há temas relacionados ao nosso objeto de estudo⁵⁸.

3.1.5. Câmara dos Deputados

Em relação à Câmara dos Deputados, foram realizados dois pedidos de acesso à informação. O primeiro, em 09/09/2023, foi feito em uma plataforma que, dias depois, passou a ficar “fora do ar”, impossibilitando o acesso ao andamento do pedido. Em contato telefônico, fomos informadas de que a plataforma havia sido descontinuada e, em seguida, recebemos um e-mail indicando as orientações e o endereço eletrônico para acessar a nova plataforma:

Em atenção ao solicitado, informamos que desde o dia 25 de agosto de 2023 a Câmara adotou novo sistema para o atendimento às demandas encaminhadas pela sociedade. Todos os registros encaminhados a partir dessa data deverão ser reencaminhados pela nova plataforma, já que o acesso da Câmara à plataforma anterior foi descontinuado na data mencionada acima. Para tanto, encaminhamos orientação sobre como acessar e redefinir a senha no Fale Conosco do Portal [...] (Câmara dos Deputados, Fale Conosco, resposta obtida em 03/10/2023).

Na sequência, realizamos o cadastro e enviamos um novo pedido. Três dias depois (em 06/10/2023), o pedido foi respondido com o envio de uma planilha com quatro proposições legislativas e uma descrição das palavras-chave

buscadas no sistema para chegar aos resultados enviados. Além disso, informaram sobre a falta de previsibilidade das datas para a votação das proposições e indicaram que a Câmara dos Deputados divulga a Ordem do Dia no Portal institucional. Em seguida, explicaram o procedimento para a inclusão de proposições na pauta de votação:

A inclusão de proposições na pauta de votação do Plenário é disciplinada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) - artigo 17, inciso I, alíneas “s” e “t”. De acordo com o dispositivo, a organização da agenda de votações é atribuição do Presidente da Câmara dos Deputados, após ouvir o Colégio de Líderes. O procedimento visa garantir o entendimento entre os partidos para que haja consenso de prioridade - característica de um regime democrático (Câmara dos Deputados, Fale Conosco, resposta recebida em 03/10/2023, grifos no original).

3.1.5. Senado Federal

Por fim, realizamos o pedido de acesso à informação no dia 09/09/2023 ao Senado Federal e a resposta foi recebida em 22/09/2023, informando que realizaram a busca na base de dados, que resultou em 14 proposições legislativas reunidas em uma planilha enviada em anexo:

Realizamos busca nas bases de dados dos sistemas legislativos do Senado Federal sobre proposições em tramitação no Senado Federal cuja ementa, explicação de ementa ou indexação contém as expressões CRIME e ESTADO. O resultado está no arquivo anexo, que contém uma lista estruturada com as colunas Nome da Matéria, Data de apresentação, Autor, Ementa e Situação. O nome da matéria contém link que direciona para a página do portal de atividade legislativa do Senado Federal que reúne demais informações sobre cada uma das proposições listadas (Senado Federal, Serviço de Informação ao Cidadão, resposta recebida em 22/09/2023, grifos no original).

3.2. Segunda rodada de pedidos de acesso à informação

Em uma segunda etapa, a equipe de pesquisa considerou que seria importante ampliar o escopo do estudo no sentido de mapear, também, possíveis propostas legislativas, arquivadas ou não, que foram apresentadas a partir do ano de 1993 envolvendo o tema da reparação a vítimas de violência estatal. Formulamos, também, uma pergunta específica a fim de identificar possíveis propostas voltadas à reparação a familiares de pessoas privadas de liberdade em decorrência de violências sofridas durante a custódia. O objetivo foi identificar possíveis propostas, a nível estadual em São Paulo e a nível federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que podem ter sido formuladas após o episódio do Massacre do Carandiru, ocorrido em 2 de outubro de 1992, na cidade de São Paulo.

Para isso, foi realizada uma nova rodada de pedidos de acesso à informação entre 24/10/2023 e 09/11/2023 com foco na ALESP, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Optamos por não enviar um novo pedido à Câmara Municipal de São Paulo, uma vez que a resposta ao primeiro pedido já havia contemplado todas as proposições legislativas presentes no banco de dados do SPLegis, com o envio de projetos de lei desde o ano de 1994.

As perguntas enviadas foram as seguintes:

1. Existem propostas apresentadas ou que tramitaram nesta casa a partir do ano de 1993 até o presente momento (arquivadas ou não) e que tratam do tema da reparação para vítimas de violência do Estado? Se sim, favor, indicar o número de cada uma delas;
2. Existem propostas apresentadas ou que tramitaram nesta casa a partir do ano de 1993 até o presente momento (arquivadas ou não) e que tenham por objeto a reparação para familiares de pessoas privadas de liberdade em razão de violência sofrida no cárcere praticada por agentes do Estado contra seus familiares sob custódia? Se sim, favor indicar o número de cada uma delas.

A ALESP, em 30/10/2023, respondeu informando novamente, com base no Decreto nº 7.724 de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, que “não serão atendidos pedidos que exijam trabalhos de consolidação de dados e informações”. Informou, ainda, que as informações solicitadas encontram-se disponíveis no portal da ALESP:

As informações solicitadas acerca das temáticas de reparação (i) para vítimas de violência do Estado e (ii) para familiares de pessoas privadas de liberdade em razão de violência sofrida no cárcere praticada por agentes do Estado contra seus familiares sob custódia estão disponíveis para imediato acesso da requerente no Portal da Alesp (ALESP, resposta recebida em 30/10/2023).

Na sequência, em 31/10/2023, o Senado Federal informou que realizou buscas em sua base de dados, mas não retornou propostas alinhadas com o tema da violência de Estado:

Em atenção ao pedido sob nº protocolo 23003115062, foram realizadas buscas nas bases de dados dos sistemas legislativos do Senado Federal por Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Lei apresentados a partir do ano de 1993, cuja ementa, explicação da ementa contém ao menos uma das expressões “VIOLÊNCIA DE ESTADO” ou “VIOLÊNCIA DO ESTADO” ou cuja indexação contém os dois termos VIOLÊNCIA e ESTADO. Embora a busca tenha recuperado poucas proposições, nenhuma é relacionada ao tema de violência do Estado. Por exemplo, o PLS nº 542/2011 tem os dois termos na indexação, porém trata da revogação ou restrição de benefícios concedidos a condenados à pena privativa de liberdade.

Assim, com base na ementa e indexação, não foram encontradas nas bases de dados registro de proposição apresentada a partir de 1993 que aborda o tema de violência do Estado (Senado Federal, Serviço de Informação ao Cidadão, resposta recebida em 31/10/2023, grifos nossos).

A partir das informações fornecidas pelo Senado Federal sobre as palavras-chave utilizadas para a realização das buscas, é importante notar que elas foram direcionadas, exclusivamente, para a temática da violência de Estado, desconsiderando que o foco do nosso pedido foi o tema da reparação envolvendo esses casos. Outro dado que merece destaque é o fato de não ter sido localizada nenhuma proposição legislativa que tenha tematizado a violência de Estado desde 1993 no Senado, o que merece uma reflexão sobre a dificuldade de se identificar projetos de lei sobre a temática a partir das palavras-chave selecionadas - já que é possível que, ainda que o projeto trate de violência de Estado, não mobilize esses termos -, e sobre os motivos pelos quais pode haver uma falta de atuação de senadores/as no sentido de propor projetos de lei com essa temática. Esses pontos serão retomados na seção 4, a partir das respostas enviadas por todas as instâncias legislativas contempladas neste estudo.

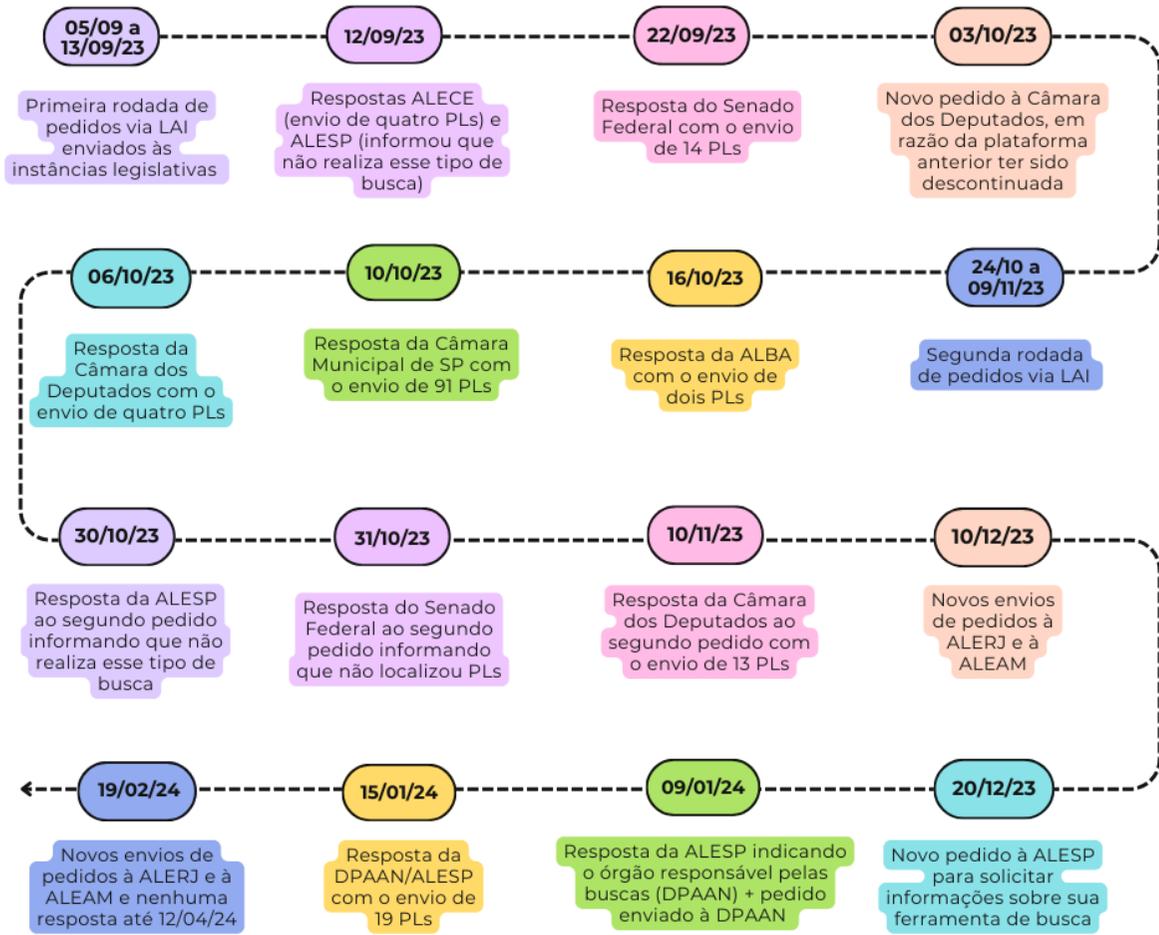
Por fim, em 10/11/2023, a Câmara dos Deputados informou que não havia localizado proposições específicas sobre o tema, mas encaminhou duas planilhas com propostas ativas e inativas que totalizaram 13 projetos de lei, dos quais dois deles já haviam sido enviados em resposta ao primeiro pedido via LAI. O teor da resposta foi o seguinte:

Em atenção ao solicitado, informamos que não localizamos em nosso banco de dados proposições específicas sobre o assunto mencionado. Tema: “Reparação para vítimas de violência do Estado, em especial aquelas que tenham como objeto a reparação para familiares de pessoas privadas de liberdade”. No entanto, esclarecemos que anexamos duas planilhas com proposições ativas e inativas que tratam sobre reparação e/ou indenização do estado (Câmara dos Deputados, resposta recebida em 10/11/2023).

Todas as proposições legislativas recebidas foram reunidas em uma planilha e analisadas, a fim de identificar os seus temas e proceder à análise daquelas que apresentam temática alinhada com o escopo da pesquisa.

Na imagem abaixo, apresentamos uma linha do tempo para permitir uma melhor visualização do processo trilhado de envio dos pedidos via LAI e das respostas recebidas de cada uma das instâncias legislativas - ALESP, ALECE, ALEAM, ALERJ, ALBA, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Imagem 7 - Linha do tempo dos pedidos via LAI às instâncias legislativas



Fonte: Elaboração das autoras.

3.3. Palavras-chave selecionadas nos sistemas de busca das instâncias legislativas

Antes de iniciar a análise exploratória das propostas legislativas recebidas, é importante mencionar que, para a realização das buscas nos sistemas das instâncias legislativas, o/a funcionário/a que fez o levantamento necessário para responder ao pedido de acesso à informação teve que escolher palavras-chave. No entanto, das seis instâncias que responderam aos pedidos, em três delas (ALESP, ALBA e ALECE) as respostas não foram acompanhadas das palavras-chave buscadas no sistema. Já nas três instâncias legislativas que divulgaram essas informações (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Câmara Municipal de São Paulo), observamos que cada uma mobilizou palavras-chave diferentes e em quantidades muito variadas. O Senado Federal informou que buscou por apenas duas: “crime e Estado”. Já a Câmara dos Deputados utilizou diferentes combinações de palavras-chave a partir de operadores booleanos⁵⁹ (“and” e “or”): “violaç*”, “direito* humano*”, “reparaç*”, “indenizaç*”, “violênc*”, “estado or governo”, “vítima”, “indenização”, “agente* publico*”. Por fim, a Câmara Municipal de São Paulo utilizou “violencia”, “servidor”, “reversao”, “reparacao”, “indenizacao”, “direitos”, “devolucao”, “danos”, “crime”, “agente publico” e “acoes afirmativas”.

Observamos que, no caso das últimas duas instâncias legislativas, foram buscadas, além das palavras presentes nos pedidos, também outras que tinham relação com a temática, mas que não estavam presentes no texto enviado, como é o caso de “vítima”, “governo” e “servidor”. Além disso, destacamos o fato de que apenas a Câmara Municipal de São Paulo buscou por “ações afirmativas”, o que aponta para um conhecimento mais abrangente do conceito de reparação, reconhecendo que ações afirmativas integram as políticas reparatórias.

⁵⁹ Os operadores booleanos (AND, OR e NOT) desempenham a função de informar ao sistema de busca o modo como os termos deverão ser combinados

4. Análise exploratória das temáticas das proposições enviadas pelas instâncias legislativas

A partir das respostas provenientes das instâncias legislativas, procedemos ao mapeamento dos temas das propostas legislativas recebidas a partir das ementas disponibilizadas, ainda que não apresentassem nenhuma relação com a temática em estudo⁶⁰. O objetivo foi entender quais temáticas resultaram das buscas feitas pelos setores responsáveis nos bancos de dados das instâncias legislativas a partir das palavras-chave escolhidas para identificar projetos que tivessem relação com a temática da reparação em decorrência de violência estatal.

Para isso, organizamos os projetos de lei enviados em uma planilha⁶¹, indicando o tema de cada um deles e se havia ou não relação com o tema da pesquisa. Para a identificação da relação do projeto de lei com o tema de interesse, consideramos importante adotar dois procedimentos.

O primeiro consistiu em realizar uma separação dos casos de interesse. Embora a equipe de pesquisa esteja olhando para propostas legislativas em contextos de violência de Estado - “crimes (ou por violência ou violação de direitos humanos) praticados por agentes públicos” - optamos por realizar uma separação entre os casos do presente ou de um passado recente envolvendo especificamente mortes, lesões e outras ações praticadas por agentes estatais que atingiram a integridade física das pessoas, de outros casos: a) focados na reparação como resposta a atos que configuram violência de Estado de forma mais ampla - incluindo casos de omissão estatal; b) focados na reparação histórica da violência da escravidão e seus legados.

O segundo procedimento refere-se à mobilização do conceito de reparação. Optamos por indicar os casos nos quais o próprio projeto de lei mobilizou, em seus artigos e/ou na justificativa, o termo “reparação” ou alguma das

60 Quando a leitura da ementa não forneceu as informações necessárias à devida compreensão da temática do projeto de lei, realizamos a leitura da íntegra do projeto e sua justificativa para entender o tema em pauta e se havia ou não relação com a temática em estudo.

61 Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NCYyOz7xUcXNvYo9jjiC1rgmUHMzfctfVUSMz1utdU/edit?usp=sharing>.

medidas de reparação de forma expressa (por exemplo, a indenização), daqueles em que a nossa equipe de pesquisa classificou o projeto de lei nessa temática a partir do entendimento de direito à reparação adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (“CorteIDH”), apesar de o/a autor/a da proposta não ter mencionado de forma expressa nenhum dos termos.

O relatório n. 1 do Projeto Reparações discute o entendimento da CorteIDH sobre o direito à reparação, apontando que a jurisprudência interamericana estabeleceu as bases para a interpretação de seu significado ainda em 1989, no julgamento do caso *Velázquez Rodríguez vs. Honduras*⁶². Naquele momento, a CorteIDH determinou que toda e qualquer violação a uma obrigação internacional que tenha provocado um dano acarreta o dever de repará-lo de forma adequada⁶³. Ainda conforme indicado no relatório, o conceito de reparação integral desenvolvido pela CorteIDH não considera que seja possível apagar as consequências das violações, mas parte do entendimento de que os Estados devem fazer tudo o que for necessário para reparar os danos de modo a “efetivamente apreender o indivíduo na integralidade da sua pessoa, de suas necessidades e direitos, levando em consideração a amplitude e a diversidade dos danos causados pela violação”⁶⁴. Diante disso, são modalidades de reparação correspondentes à reparação integral as medidas de: i) *restituição* de direitos confiscados; ii) *compensação* financeira, através do pagamento de indenização pelos danos causados pela violação de direitos humanos, materiais e imateriais (ou morais); iii) *reabilitação*, referentes ao

⁶² Este caso, conforme aponta o relatório, configura um dos casos fundacionais da jurisprudência do Sistema Interamericano de proteção de direitos humanos (SIDH) e tratava da violação pelo Estado de Honduras do direito à vida, à integridade e à liberdade do senhor Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez, o qual foi detido de forma violenta, sem ordem judicial, por agentes do governo ligados às forças armadas que o acusaram de cometer crimes políticos. Após ter sido detido, Rodríguez foi vítima de agressões, tortura e outras formas de tratamento desumano e degradante, tendo sofrido o que se chama de desaparecimento forçado. In: UNIFESP, CAAF. Relatório N.1 do Projeto Reparações: Premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência do Estado. Síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do judiciário paulista em ações judiciais individuais, São Paulo, Unifesp: 2023. p. 49.

⁶³ A CorteIDH adotou como base normativa para a sua competência de impor medidas de reparação o artigo 63.1 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (CADH), que estabelece que, uma vez reconhecida pela CorteIDH a existência de violação de um direito, deverá impor medidas reparatórias

⁶⁴ *Ibid.*, p. 51.

tratamento médico e psicológico gratuito devido às vítimas e familiares; iv) *satisfação*, consistentes em medidas simbólicas voltadas à reparação do sofrimento e de mudanças significativas nas vidas das vítimas e familiares; e v) *garantias de não repetição*, que buscam romper com elementos que favoreçam a repetição das violações⁶⁵.

Indicamos, na tabela abaixo, um resumo das informações relativas à existência ou não de resposta ao pedido de LAI por cada instância legislativa, bem como as quantidades de projetos de lei enviados e aqueles que, a partir de uma análise preliminar, apresentam relação com a temática de interesse do estudo:

Tabela 1 - Resumo dos pedidos via LAI e das respostas das instâncias legislativas⁶⁶ * Fonte: Elaboração das autoras.

Instâncias legislativas (municipal, estaduais e federais)	Primeira rodada de pedidos via LAI			Segunda rodada de pedidos via LAI		
	Respondeu ao pedido?	Quantidade de PLs enviados	PLs que tratam do tema em estudo	Respondeu ao pedido?	Quantidade de PLs enviados	PLs que tratam do tema em estudo
ALBA	Sim	2	0	NSA	NSA	NSA
ALERJ	Não	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA
ALECE	Sim	4	3	NSA	NSA	NSA
ALEAM	Não	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA
ALESP	Sim	19	4	Não	NSA	NSA
Câmara dos Deputados	Sim	4	2	Sim	13 ⁶⁷	9 ⁶⁸
Senado Federal	Sim	14	0	Sim	0	NSA
Câmara Municipal de São Paulo	Sim	108 ⁶⁹	32	NSA	NSA	NSA

⁶⁵ Ibid., p. 64-67.

⁶⁶ Inserimos a sigla NSA (não se aplica) em três casos: i) quando não enviamos pedidos via LAI a determinadas instâncias legislativas; ii) quando as instâncias legislativas não responderam aos pedidos enviados; e iii) quando, apesar de terem respondido, não enviaram projetos de lei em suas respostas.

⁶⁷ Foram 11 os projetos de lei novos enviados, já que dois projetos já haviam sido enviados na primeira rodada de pedidos.

⁶⁸ Considerando que dois projetos de lei de interesse da pesquisa foram enviados nos dois pedidos via LAI realizados, apenas sete novos projetos enviados na segunda rodada de pedidos tinham relação com a temática da reparação a vítimas de violência estatal. Com isso, totalizam nove os projetos de lei enviados pela Câmara dos Deputados que apresentam relação com a temática em estudo.

⁶⁹ A Câmara Municipal de São Paulo enviou três documentos com os resultados das buscas realizadas. A quantidade total enviada de projetos de lei foi de 154 (91, 56 e 7 projetos de lei em cada um dos documentos). Entretanto, como 46 projetos de lei se repetiram, os projetos de lei diferentes enviados totalizaram 108.

Uma análise preliminar das ementas das proposições legislativas permitiu identificar que, de um total de 163 propostas diferentes encaminhadas em resposta aos dois pedidos via LAI, foram 48 as propostas alinhadas com a temática da reparação a vítimas de violência estatal, das quais 20 estão relacionadas à reparação de variados tipos diante de ações envolvendo violência letal praticada por agentes públicos ou que atingiu a integridade física das pessoas e 28 relativas a ações afirmativas a grupos historicamente violentados e vulnerabilizados.

O baixo número de retornos positivos aponta para a dificuldade em se acessar propostas legislativas sobre a temática da reparação. Quando enviamos os pedidos via LAI, tínhamos conhecimento de algumas proposições legislativas que apresentavam relação com a temática em estudo e esperávamos que elas estivessem presentes nas respostas recebidas. Entretanto, observamos que algumas não foram enviadas, como é o caso do PL Mães de Maio (PL 734/2020), que não apareceu nas listas enviadas pela Câmara Municipal de São Paulo, e que foi originalmente elaborada pelas próprias Mães de Maio com o auxílio de advogados voluntários para estabelecer um “Programa de Enfrentamento aos Impactos da Violência Estatal aos familiares de vítimas e/ou sobreviventes por meio da atenção social, simbólica e de saúde”. Seu texto foi enviado ao gabinete de Eduardo Suplicy (PT) e, juntamente com a vereadora Silvia da Bancada Feminista (PSOL), foi apresentado à Câmara Municipal de São Paulo⁷⁰.

Destacamos, também, o PL 94/2023, de iniciativa do governo do estado do Ceará, que não apareceu na lista de quatro propostas legislativas em tramitação enviadas pela ALECE. Esse PL já estava em tramitação na época e prevê a indenização para as vítimas sobreviventes e familiares das vítimas da Chacina do Curió.

Diante disso, levantamos algumas hipóteses iniciais que podem ser combinadas para entender o cenário identificado. Uma hipótese possível é a de que o tema em estudo não tem sido pautado em âmbito

70

Disponível em: <https://ponte.org/projeto-de-lei-maes-de-maio-quer-apoiar-vitimas-da-violencia-estatal-em-sp/>. Acesso em: 02 abr. 2024.

legislativo federal e nos estados mapeados. Outras hipóteses a serem levantadas podem estar relacionadas tanto à ausência de mobilização do termo reparação nos projetos de lei, quanto à falta de uma terminologia específica para reunir os casos de reparação nos sistemas de busca de propostas legislativas: i) como há projetos de lei que não mobilizam expressamente medidas de reparação, apesar de a tematizarem, as buscas realizadas pelas instâncias legislativas podem não ter sido capazes de localizar a totalidade dessas propostas, que podem estar indexadas com outras palavras-chave que não foram selecionadas na realização dessas buscas; ii) a informação fornecida pela Câmara Municipal de São Paulo de que o seu sistema de busca apresenta o termo “reparação” em sentido que não compreende aquele que buscamos nos leva a pensar que tal configuração também pode ocorrer nos sistemas de busca das outras instâncias legislativas, não apresentando um termo específico para “medidas de reparação”, o que pode indicar a dificuldade de acesso aos projetos de lei nessa temática.

Nesse sentido, observamos na resposta do Senado Federal, por exemplo, como as propostas legislativas são quase que exclusivamente de criação de novos tipos penais ou aumento de pena para determinadas condutas. Isso nos provocou a reflexão sobre como a ideia de reparação vem sendo associada a medidas punitivistas, como se fosse a única forma de promover algum tipo de reparação para as vítimas de violência de Estado.

Com base nas hipóteses levantadas, a continuidade do Projeto permitirá aprofundar os conhecimentos sobre o modo de funcionamento das ferramentas de buscas das instâncias legislativas mapeadas, além de possibilitar a adoção de novas estratégias metodológicas capazes de potencializar o acesso a novas proposições legislativas sobre o tema. Caso as hipóteses levantadas sejam confirmadas, a equipe de pesquisa poderá realizar parcerias com as instâncias legislativas, a fim de propor parâmetros e categorias que viabilizem o acesso a projetos de lei sobre a temática da reparação.

4.1. Propostas legislativas alinhadas com a temática da pesquisa

A partir dos dois procedimentos descritos acima para a identificação dos projetos de lei que tematizam casos de interesse da pesquisa, produzimos a tabela 2 abaixo com a finalidade de reunir as proposições legislativas, em ordem cronológica do mais recente ao mais antigo, que tratam de medidas de reparação a casos envolvendo violência de Estado durante o período democrático e a ditadura civil-militar no Brasil. As informações disponibilizadas são: número do PL, instância legislativa, autor/a da proposta e respectivo partido político, indicação sobre a menção expressa ou não a medidas de reparação, ementa do projeto de lei e a situação atual.

Tabela 2 - Projetos de lei envolvendo o tema de reparação a vítimas de violência praticada por agentes públicos

Nº do PL	Instância legislativa	Autor(a)/ partido	Menciona medidas de reparação de forma expressa?	Ementa	Situação do PL até 17/05/2024
PL 20/ 2023	Câmara Municipal de São Paulo	Arselino Tatto/ PT	Não	Institui o Programa Ditadura Nunca Mais, Democracia para Sempre.	Pendente de análise/deliberação na Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)
PL 51/ 2023	ALECE	Elmano de Freitas da Costa/ PT (Governador do Estado)	Não	Denomina Dom Hélder Câmara o Centro de Referência em Direitos Humanos.	Aprovado. Criação da Lei n. 18.383, de 14/06/2023

PI 312/ 2023	ALECE	Renato Roseno/ PSOL; Osmar Baquit/ PDT	Sim	Autoriza a criação do museu da memória e dos direitos humanos no estado do Ceará.	Pendente de análise/deliberação na Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)
PL 188/ 2023	ALECE	Lia Gomes/ PDT	Sim	Institui o selo estadual de proteção e promoção dos direitos humanos no âmbito do estado do Ceará.	Pendente de análise/deliberação na Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)
PL 1969/ 2022	Câmara dos	Talíria Petroni/ PSOL-RJ	Sim	Reconhece a responsabilidade do Estado pelo desaparecimento forçado das 11 vítimas de Acari e estabelece Medidas de Reparação e Não-Repetição para vítimas e familiares da Chacina de Acari.	Aguardando Designação de Relator(a) na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR)
PL 382/ 2022	ALESP	Marina Helou/ REDE	Não	Institui a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes	Constando na ordem do dia
PL 575/ 2021	Câmara Municipal de SP	Silvia da Bancada Feminista/ PSOL	Sim	Cria o centro de referência e apoio a familiares e vítimas da violência do Estado	Pendente de discussão e votação na Comissão de Constituição, Justiça
PL 130/ 2021	Câmara Municipal de SP	Silvia da Bancada Feminista/ PSOL	Sim	Cria o centro de referência e apoio a familiares e vítimas da violência do Estado	Arquivado. Motivo: retirado pela autora do projeto.

■ ■ ■ RELATÓRIO N2 DO PROJETO REPARAÇÕES

PL 396/2020	Câmara Municipal de SP	Juliana Cardoso/PT	Não	Dispõe sobre a proibição de homenagens a escravocratas e eventos históricos ligados ao exercício da prática escravista, no âmbito da administração municipal direta e indireta.	Designação de relatoria - CCJ. Ver. Marcelo Messias (MDB).
PL 1214/2019	ALESP	Leci Brandão/PCdoB	Sim	Autoriza o Poder Executivo a efetuar o pagamento de indenização às pessoas que foram separadas de seus pais e representantes legais no curso da política de isolamento compulsório de pessoas afetadas pela hanseníase, baseada no Decreto Federal no 16.300, de 1923, e nas Leis Federais nos 610, de 1949, e 5.511, de 1968, entre 31 de dezembro de 1923 e 5 de outubro de 1988.	Pronto para ordem do dia. Aprovado requerimento de urgência na tramitação.

■ ■ ■ RELATÓRIO N2 DO PROJETO REPARAÇÕES

PL 74/ 2016	Câmara dos Deputados	Moema Gramacho/ PT-BA	Sim	Estabelece regras, princípios e diretrizes para uma política de combate à tortura, combate aos maus tratos e abuso de autoridade, combate ao genocídio de jovens e outras populações vulneráveis por agentes privados e do Estado brasileiro; estabelece regras princípios e diretrizes para a criação de uma Política Nacional de Reparação Integral às Vítimas Torturadas e às Famílias de Vítimas do Estado Brasileiro; Cria a Comissão Nacional da Verdade e Justiça para os Crimes do Estado Democrático a partir de 1988; altera a Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, para dispor sobre a revista e a revista íntima de presos, familiares e usuários do sistema penitenciário; revoga o § 2º do artigo 150, o § 1º do art. 316 e os artigos 322, 331, 350, do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965 e a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997.	Arquivada. Motivo: não publicado.
----------------	----------------------------	-----------------------------	-----	--	-----------------------------------

PL 6748/2016	Câmara dos Deputados	Nilto Tatto/ PT-SP	Sim	Dispõe sobre Reparação às Vítimas de Violações de Direitos Humanos praticadas por agentes do Estado após o período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.	Aguardando a designação de novo relator na Comissão de Administração e Serviço Público.
PL 1642/2015	Câmara dos Deputados	Marcos Soares/ PR-RJ	Sim	Dispõe sobre reparação dos danos sofridos por vítimas de disparos de armas de fogo, “balas perdidas”, decorrentes de conflitos envolvendo terceiros e forças policiais.	Determinação de devolução da proposição ao autor, em decorrência de ausência de competência da Câmara dos Deputados (nos termos do art. 137, § 1º, inciso II, alínea “a” do RICD)
PL 790/2015	Câmara dos Deputados	Rômulo Gouveia/ PSD-PB	Sim	Acrescenta o inciso VI ao art. 932 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Explicação: Prevê a reparação dos danos sofridos por vítimas de disparo de armas de fogo decorrentes de conflitos envolvendo forças policiais.	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário
PL 960/2011	ALESP	Rui Falcão/ PT	Sim	Cria Comissão Permanente para acompanhar e julgar pedidos administrativos relacionados à prática de torturas realizadas em próprios públicos ou por agentes públicos.	Pronto para ordem do dia desde 04/09/2013.

PL 5139/2009	Câmara dos Deputados	Poder Executivo	Sim	Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências.	Em fase de recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (recurso pendente de análise)
PL 416/2007	Câmara dos Deputados	Flávio Dino/PCdoB-MA	Sim	Dispõe sobre reparação dos danos sofridos por vítimas de disparos de armas de fogo decorrentes de conflitos envolvendo terceiros e forças policiais Explicação: Dispõe sobre indenização às vítimas de "bala perdida". Altera a Lei nº 10.201, de 2001.	Apensado ao PL 3503/2004 e 790/2015 (pendente de análise na CCJC)
PL 306/2006	ALESP	Sebastião Arcanjo/PT	Sim	Autoriza o Estado a efetuar o pagamento de indenização, a título reparatório, aos familiares de vítimas fatais decorrentes dos episódios ocorridos entre os dias 12 e 23 de maio de 2006.	Pronto para a ordem do dia desde 06/06/2008.
PL 5027/2005	Câmara dos Deputados	Cabo Júlio/PMDB-MG	Sim	Dispõe sobre medidas de assistência e atendimento às vítimas de violência e dá outras providências.	Apensamento ao PL 3503/2004 (Aguardando a criação da comissão especial pela Mesa Diretora; Pronta para entrar na pauta de votações no Plenário)

PL 6773/ 2002	Câmara dos	Luiz Eduardo Greenhalgh/ PT-SP	Sim	Regulamenta o inciso IX do art. 3º da Lei Complementar n.º 79, de 07 de janeiro de 1994 e dá outras providências, estabelecendo a indenização, pela União Federal, às vítimas de crimes violentos, com a aplicação de recursos do FUNPEN - Fundo Penitenciário Nacional.	Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno ⁷¹ .
---------------------	---------------	---	-----	--	---

Fonte: Elaboração das autoras.

Ainda que a nossa intenção seja analisar os projetos de lei reunidos nessa tabela na próxima etapa da pesquisa, realizamos aqui uma breve análise de algumas das práticas de agentes estatais tematizadas nas propostas, bem como das medidas de reparação previstas, a partir da leitura das ementas dos projetos de lei e de alguns de seus artigos para maiores esclarecimentos sobre as temáticas apresentadas.

Observamos que três projetos de lei - o PL 20/23 (Câmara Municipal de São Paulo) e os PLs 51/23 e 312/23 (ambos da ALECE) - inserem suas propostas no contexto da ditadura civil-militar no Brasil, propondo, respectivamente: i) a criação do “Programa Ditadura Nunca Mais, Democracia para Sempre” para proporcionar aos alunos da Rede Municipal de Ensino e familiares a distribuição gratuita de livros, vídeos e outras ferramentas que tratem de educação para democracia; ii) a denominação de Dom Hélder Câmara - bispo católico com importante atuação na defesa dos direitos humanos durante a ditadura - para o Centro de Referência em Direitos Humanos, um espaço para atendimento e acolhimento da população vítima de violência e preconceitos, com o fornecimento de apoio psicológico e jurídico; e iii) a criação do museu da memória e dos direitos humanos no estado do Ceará, a

⁷¹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 105, caput: Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles [...].

ser instalado no antigo “Mausoléu Castelo Branco”⁷², que homenageia o primeiro presidente da ditadura. O objetivo da proposta é promover a memória dos períodos autoritários que vigoraram no Brasil e no Ceará, preservando a memória histórica e a busca pela verdade, com a responsabilização dos agentes públicos envolvidos. O PL 396/2020 (Câmara Municipal de São Paulo) também trata da denominação de lugares, determinando a proibição de homenagens a escravocratas, isto é, os agentes sociais individuais ou coletivos envolvidos com a ordem escravista no Brasil, e a eventos históricos ligados ao exercício da prática escravista no âmbito da Administração Municipal direta e indireta, no tocante tanto à denominação de locais públicos, quanto à edificação e instalação de bustos, estátuas e monumentos.

Há também uma proposta, cuja temática é anterior à Constituição de 1988 (PL 1214/2019 - ALESP), que reconhece como grave violação aos direitos humanos a separação de pais e filhos, em São Paulo, em decorrência da política de isolamento compulsório de pessoas afetadas pela hanseníase entre 1923 e 1988, determinada por decreto e leis federais. A proposta estabelece o pagamento de indenização às pessoas afetadas por essa política.

Outros projetos de lei focam na prática, por parte de agentes estatais, de violência letal e ações contra a integridade física das pessoas, após a Constituição de 1988, estabelecendo medidas de reparação às vítimas e familiares. É o caso, por exemplo, do PL 1969/2022 (Câmara dos Deputados), que reconhece a responsabilidade do Estado pelo desaparecimento forçado das 11 vítimas da Chacina de Acari/RJ, no dia 26 de julho de 1990, e estabelece medidas de reparação e de não repetição para familiares, tais como pensão especial, mensal e vitalícia, inscrição das Mães de Acari no Livro de Heróis e Heroínas da Pátria⁷³ e reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro.

O PL 306/2006 (ALESP) também estabelece indenização e gastos com tratamento médico e demais despesas de saúde, a familiares de vítimas fatais decorrentes dos episódios ocorridos entre os dias 12 e 23 de maio de

72 Trata-se de uma construção que integra o conjunto arquitetônico do Palácio da Abolição, antiga sede do Governo do Estado do Ceará, feita em homenagem ao ex-presidente Humberto de Alencar Castelo Branco e onde estão guardados os seus restos mortais. Disponível em: <https://mapacultural.secult.ce.gov.br/espaco/227/#:~:text=Erguido%20na%20sul%20do%20t%C3%A9reo,est%C3%A3o%20guardados%20seus%20restos%20mortais>. Acesso em: 02 abr. 2024.

73 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2023/03/conheca-os-herois-e-as-heroínas-da-patria>.

2006. Há um foco destinado a vítimas da Polícia Civil e Militar do Estado de São Paulo, agentes penitenciários, mas também são incluídos atos de agentes do Estado contra pessoas da população civil. Outras propostas nesse sentido, por exemplo, são o PL 960/2011 (ALESP), que cria a Comissão Permanente para acompanhar e julgar pedidos administrativos relacionados a prática de tortura realizada por agentes públicos, com previsão de pagamento de indenização, estabelecendo que são presumidas as torturas decorrentes de cárcere ou prisão ilegal ou arbitrária, e o PL 5027/2005 (Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a responsabilidade civil do Estado pelos danos morais e materiais que tenham sido causados por agentes estatais, estabelecendo medidas de assistência financeira e atendimento psicológico, médico, jurídico, pedagógico e assistencial às vítimas de violência.

Já os PLs 575/2021 e 130/2021, ambos da Câmara Municipal de São Paulo, propõem a criação do Centro de Referência e Apoio a Familiares e Vítimas da Violência do Estado, com a finalidade de garantir direito à reparação, em nível multisetorial, a familiares de vítimas ou sobreviventes de crimes contra a vida cometidos por agentes públicos. O PL 6748/2016 (Câmara dos Deputados), que será objeto de análise na seção 5, também estabelece reparação (econômica, moral e coletiva, psíquica, social e em saúde) às vítimas de violações de direitos humanos praticadas por agentes estatais após a promulgação da Constituição, em 1988.

Há outros PLs que, embora tematizem a violência de Estado ou a abarque nas práticas mencionadas, esse não é o foco exclusivo das propostas. É o caso do PL 6774/2016 (Câmara dos Deputados), que estabelece uma série de medidas para promover o combate à tortura, aos maus tratos, ao abuso de autoridade, ao genocídio de jovens e outras populações vulneráveis por agentes privados e do Estado, dentre elas a criação de uma Política Nacional de Reparação Integral às Vítimas Torturadas e às Famílias de Vítimas do Estado Brasileiro e a criação da Comissão Nacional da Verdade e Justiça para os Crimes do Estado Democrático a partir de 1988, com previsão de meios jurídicos e administrativos visando à reparação integral psíquica, moral, física e material, além da verificação dos fatos e divulgação da verdade.

Três outros PLs também estabelecem medidas de reparação (indenização, assistência psicológica, entre outras), com foco nos danos sofridos por vítimas de disparos de armas de fogo ou “balas perdidas”, decorrentes de conflitos envolvendo terceiros e forças policiais (PLs 1642/2015, 790/2015 e PL 416/2007, todos da Câmara dos Deputados). Já o PL 6773/2002 (Câmara dos Deputados) estabelece indenização, a ser paga pela União Federal, às vítimas de crimes violentos que resultem em morte ou lesões corporais graves. Apesar de o projeto de lei não mencionar, especificamente, crimes perpetrados por agentes públicos, acreditamos que a proposta também se estende a esses casos e, por isso, deve ser analisada.

Outros dois PLs envolvem: i) a Política Paulista de Prevenção das Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes, em São Paulo, com diretrizes que incluem o fomento à formação continuada aos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça sobre a temática de crianças e adolescentes, as políticas de prevenção à violência fatal e as políticas desenvolvidas pela rede de proteção em relação a esses grupos (PL 382/2022 - ALESP); e ii) a instituição do Selo Estadual de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no Estado do Ceará, destinado ao reconhecimento da iniciativa privada, órgãos públicos e entidades do terceiro setor que realizam ações de proteção, promoção, reparação e enfrentamento às graves violações de direitos humanos, visando a efetivação dos direitos humanos no Ceará (PL 188/23 - ALECE).

Já o PL 5139/2009 (Câmara dos Deputados) também foi incluído nessa lista por considerarmos que ele apresenta relação com a temática em estudo, tendo em vista que busca disciplinar as ações civis públicas, englobando a proteção da segurança pública e está regido pelos princípios de “tutela coletiva adequada, com efetiva precaução, prevenção e reparação dos danos materiais e morais, individuais e coletivos, bem como punição pelo enriquecimento ilícito”.

4.1.1. Ações afirmativas

Além dos projetos de lei descritos na tabela 2, também consideramos importante, pela relevância

e representatividade numérica, agrupar e discutir brevemente os 28 projetos de lei que tematizam ações afirmativas direcionadas à população negra, à população trans e às mulheres, todos provenientes da Câmara Municipal de São Paulo. Devido às especificidades dessa temática, que focaliza a garantia de oportunidades a grupos vulnerabilizados que têm sido, historicamente, excluídos da sociedade e de cargos públicos, há como ponto de partida que une todas essas propostas a crítica às práticas institucionais de exclusão desses grupos.

No caso das pessoas negras, essa demanda remonta à escravidão e às suas consequências e legados de exclusão e violência, sendo uma reivindicação histórica do movimento negro. Por isso, conforme apontado no Relatório n. 1 do Projeto Reparações, o racismo que estrutura nossa sociedade é “produtor de violência racial, na medida em que desumaniza a vítima, gera sofrimento, reproduz desigualdades sociais, perpetua violações coloniais e escravistas”. Nesse sentido, a adoção de uma perspectiva racial para as medidas de reparação fornece um olhar para os “processos históricos, sociais e culturais que reproduzem desigualdades entre as raças e promovem violências e violações contra populações racializadas por meio dos racismos individual, institucional e estrutural”⁷⁴.

A população trans é alvo de crimes de diversas naturezas, apenas em razão da sua existência. As violências sofridas por esse grupo motivaram o Núcleo de Estudos, Pesquisa, Extensão e Assistência à Pessoa Trans “Professor Roberto Farina” (Núcleo TransUnifesp), do Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF), a iniciar uma pesquisa que busca investigar os assassinatos cometidos contra pessoas trans na Grande São Paulo, entre os anos de 2017 e 2019, a fim de colaborar com a elaboração de políticas públicas que busquem evitar esses crimes e propor medidas de reparação e de justiça⁷⁵.

No caso das mulheres, há historicamente uma desigualdade de gênero, com maior contratação de homens

74 UNIFESP, CAAF. Relatório N.1 do Projeto Reparações: Premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência do Estado. Síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do judiciário paulista em ações judiciais individuais, São Paulo, Unifesp: 2023. p. 101.

75 Disponível em: <https://nucleotrans.unifesp.br/conteudo/projeto-vida-trans-viva>. Acesso em: 08 abr. 2024.

para cargos públicos e privados e maiores salários em comparação às mulheres. Além disso, a atribuição do cuidado com família e tarefas domésticas ao papel exercido pelas mulheres na sociedade contribuiu para a discriminação das mulheres na vida pública ao longo do tempo e, ainda hoje, é motivo de preterimento em processos seletivos, especialmente para mulheres que são mães⁷⁶. No Relatório n. 1 do Projeto Reparações, foi explicitada a importância da adoção de uma perspectiva de gênero como “ferramenta de análise teórico-metodológica que auxilia na identificação das desigualdades e hierarquias entre homens e mulheres, bem como na compreensão de impactos diferenciados que determinadas práticas, normas, políticas e programas têm sobre as mulheres e outras minorias sociais”⁷⁷.

A partir da análise exploratória dessas propostas legislativas, identificamos similaridades entre elas, inclusive com ementas bastante semelhantes. Há propostas que envolvem o estabelecimento de cotas raciais para o ingresso de pessoas negras no serviço público municipal e na câmara municipal em cargos efetivos e comissionados (PLO 1/2021, PL 72/2017, PL 423/2015, PL 223/2013), o estabelecimento de vagas para a população negra em concursos públicos municipais (PL 305/2002, PL 209/2002 e PL 482/2001) e a adoção de ações afirmativas na composição do Secretariado Municipal e dirigentes de primeiro escalão da administração indireta, autárquica e fundacional, com determinação de nomeação de pessoas negras e de mulheres (PL 119/2006 e PL 853/2003).

Também há projetos de lei focados na inclusão de atores, artistas e modelos negros em filmes e peças publicitárias subvencionados, coproduzidos, encomendados ou patrocinados pelo município de São Paulo (PL 29/2005, PL 440/2003, PL 401/2003 e PL 258/1997), além da criação de programa municipal de combate ao racismo (PL 590/2002). Esse último PL também estabelece o programa de ações afirmativas para afrodescendentes da prefeitura de São Paulo, propondo limites mínimos em porcentagem de vagas reservadas para pessoas negras, com equiparação

76 SICA, Ligia Paula Pires Pinto. Bianchini, Heloisa. O Mito da Imparcialidade. In: SICA, Ligia Paula Pires Pinto; RAMOS, Luciana de Oliveira (coords). *Questões de gênero: espaço, voz e poder*. São Paulo: FGV Direito SP, [s.d.], p. 71-112.

77 UNIFESP, CAAF, op. cit., p. 69.

de gênero. O PL 218/2014, que cria o Programa Selo Igualdade Racial para promover ações afirmativas específicas da iniciativa privada, inclusive da rede conveniada, concessionária ou contratada do Poder Público municipal, também estabelece porcentagem mínima de cotas a pessoas negras, assim como o PR 9/2014, o PL 191/2012 que estabelecem a reserva de, pelo menos, 20% dos cargos e das vagas em concursos públicos para pessoas negras, e os PL 108/2006 e PL 442/2003, que adotam a reserva mínima de 30% das vagas para cursos em faculdades e unidades de ensino, cursos técnicos e profissionalizantes de unidades educacionais ligadas ao poder público municipal.

O PL 829/2021 também tematiza as ações afirmativas em um dos seus eixos de foco, mas sua proposta é mais geral por propor a criação da Política de Acompanhamento e Fiscalização Popular da Implementação do Plano de Ações da Década Internacional dos Afrodescendentes e a Comissão Especial de Representantes da Sociedade Civil para acompanhamento desse plano, a fim de garantir a participação e transparência na execução do plano de ações estabelecido pela Resolução nº 68/237, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Vale ressaltar que três proposições legislativas vão no sentido contrário ao estabelecimento de ações afirmativas, propondo a revogação das leis de cotas raciais de 2004 e 2013 (PL 19/2019 e PDL 48/2017) e a vedação de reserva de vaga em instituições públicas ou privadas para grupos específicos classificados por etnias (PL 465/2022).

Em relação à população trans, há projetos de leis focados no desenvolvimento de programas municipais de empregabilidade trans (PL 9/2018) e de “selo igualdade trans”, autorizando o Poder Executivo a conceder incentivos fiscais a empresas que contratem pessoas trans e travestis em São Paulo (PL 422/2021), além de reserva de vagas em concurso público (PL 225/2017). Também há projetos com foco na igualdade de gênero na composição dos quadros de direção e chefia da administração pública (PL 19/2021) ou definindo percentual mínimo de participação de mulheres nos conselhos em empresas públicas municipais (PL 409/2017 e PL 409/2007).

Um estudo focado exclusivamente nessas políticas de ações afirmativas nos parece bastante relevante, com o objetivo de olhar de que maneira o conceito de reparação é mobilizado nesses casos.

4.2. Propostas legislativas que não apresentam relação com a temática da pesquisa

Em relação aos temas apresentados nos projetos de lei que não se alinham à temática buscada no presente estudo, destacamos aqueles que, ainda que não tenham relação direta com o tema buscado, voltaram-se a grupos vulnerabilizados ou apresentaram um sentido de reparação diferente daquele com o qual estamos trabalhando ou, ainda, focaram em medidas de responsabilidade estatal sem relação com os crimes e violações perpetradas pelo Estado.

A partir da análise exploratória desses projetos de lei, formulamos quatro categorias para agrupá-los: (i) políticas públicas e serviços voltados a grupos vulnerabilizados sem relação direta com violência de Estado; (ii) medidas de reparação em casos que não envolvem violência de Estado; (iii) reparação em sentido diferente daquele mobilizado na pesquisa; (iv) responsabilidade estatal sem relação com violência de Estado; e (v) proteção a agentes públicos.

Na categoria “políticas públicas e serviços voltados a grupos vulnerabilizados sem relação direta com violência de Estado”, reunimos os projetos de lei que apresentam propostas relacionadas à criação de serviços e programas para garantia de direitos a grupos vulnerabilizados, tais como mulheres, pessoas em situação de rua, pessoas transgêneras, e crianças e adolescentes. Como exemplo, podemos citar o PL 255/2021 (ALESP), que institui a Política Pública para Prevenção de Reincidência nos Casos de Violência Doméstica contra a Mulher; o PL 1094/2003 (ALESP), que obriga os agentes públicos a notificarem, ao Conselho Estadual do Idoso, todo caso de violência ou maus-tratos contra idosos atendidos na rede estadual; o PL 1028/2019 (ALESP), que institui o Programa Infância sem Pornografia; o PL 710/23 (ALECE), que obriga empresas de segurança privada a realizarem cursos de capacitação relacionados aos direitos humanos, combate ao racismo e a lgbtfobia para seus trabalhadores. Também citamos o PL 343/2018, que busca dar diretrizes à política pública de direitos humanos, estabelecendo o pluralismo político, mas não foca no tema de reparações.

Citamos, também, o PL 8462/2017 (Câmara dos Deputados), que torna obrigatório o oferecimento de um serviço, na administração federal, especificamente voltado ao recebimento e processamento de notificações relativas à violação dos direitos humanos. De acordo com o artigo 1º, as ações compreendidas são: abuso sexual e físico de crianças e adolescentes; violação de direitos de grupos sociais vulneráveis, em especial moradores de rua, idosos e pessoas com deficiência; discriminação em decorrência de raça, gênero ou orientação sexual; e outras formas de transgressão de direitos humanos.

Já na categoria “medidas de reparação em casos que não envolvem violência de Estado”, reunimos projetos de lei, majoritariamente vinculados à Câmara Municipal de São Paulo, que tratam de medidas de reparação - principalmente o pagamento de indenização - a casos que envolvem, por exemplo, morte de profissionais municipais da saúde que prestaram serviços durante a pandemia de Covid-19 (PL 270/2020 e PL 268/2020); danos provocados por buracos nas vias públicas (PL 18/1994); danos materiais causados por queda de árvore (PL 165/2012); patrimônios danificados por veículos automotores (PL 163/2011); e vítimas de acidentes viários (PL 780/1995). Um projeto de lei da Câmara dos Deputados também foi incluído nessa categoria, por tratar das obrigações da empresa responsável pela ocorrência de acidente ou desastre relativas aos direitos das pessoas atingidas e do município afetado, prevendo indenização às vítimas pelos danos materiais e morais sofridos (PL 2257/2023).

Outro projeto de lei da Câmara dos Deputados não entrou no tema de interesse porque, apesar de estabelecer a concessão de indenização a ser paga pelo Estado, o agente envolvido na violação não foi um agente público, mas sim privado. É o caso do PL 331/2003, que tratou da concessão de indenização a um homem por ter sido mantido em condição análoga à escravidão e por ter sofrido lesões corporais, na fazenda “Espírito Santo”, localizada no Sul do estado do Pará, em setembro de 1989.

Também reunimos nessa categoria os projetos de lei, provenientes da Câmara Municipal de São Paulo, que estabeleceram a obrigatoriedade de indenização a vítimas de enchentes, inundações e outros

episódios por perdas e danos aos bens materiais e aos imóveis, além de conceder isenção/remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) incidente sobre esses imóveis atingidos. Em alguns desses projetos, há uma expressa menção à ação inadequada do poder público municipal ou a sua omissão, por exemplo, em executar serviços necessários de limpeza e conservação, além de realização de obras preventivas ou corretivas.

Em relação à categoria “reparação em sentido diferente daquele mobilizado na pesquisa”, julgamos relevante destacar os projetos de lei, em sua maioria provenientes da Câmara Municipal de São Paulo, que mobilizaram o conceito de reparação no sentido de “reparo/conserto” de danos e defeitos em vias públicas. Exemplos que surgiram foram: obrigatoriedade das prestadoras de serviços públicos de realizarem o recapeamento das vias (PL 874/2017); responsabilidade de empresas prestadoras de serviço público de pavimentação e recapeamento asfáltico nas ruas e avenidas (PL 246/2015 e PL 534/2014); melhoramento de imóveis com fachada degradada que estejam colocando em risco a vida de pessoas (PL 148/2015); e reparo das danificações decorrentes de obra ou serviço efetuado em vias e passeios públicos (PL 863/1997). Também destacamos a cobrança, pela administração municipal, a indivíduos, entidades públicas ou privadas e grupos, dos custos oriundos dos serviços de limpeza urbana e da reparação dos danos em função da realização de eventos (PL 361/2017) e o ressarcimento de danos patrimoniais e materiais causados por agente público (PL 733/2009).

Outro projeto de lei que foi incluído nessa categoria é o PL 978/2023, proveniente da ALESP, que estabelece a responsabilidade estadual e municipal pela recuperação de áreas de decadência urbana decorrentes da concentração de usuários de drogas, estabelecendo deveres ao Estado com relação à prevenção do uso de drogas, internação compulsória e involuntária de pessoas que fazem uso problemático de drogas. Observamos que, apesar de o projeto fazer menção expressa a “medidas reparatórias”, essas são todas direcionadas aos chamados “cidadãos prejudicados pela perpetuação da área de concentração dependentes químicos”, funcionando mais como um objeto secundário da proposta. Isso porque a maior parte do projeto é dedicada a propor medidas de prevenção e combate ao uso de

drogas, elencando, inclusive, ações que violam direitos humanos de pessoas que fazem uso de drogas, não as considerando destinatárias de qualquer tipo de reparação por ações do Estado, mas sim um problema a ser combatido.

Na categoria “responsabilidade estatal sem relação com violência de Estado”, reunimos os projetos de lei que, apesar de tratarem de responsabilidade do Estado diante de ações de seus agentes públicos ou serviços, não se alinham a casos de violência estatal. Os casos aqui reunidos, todos da Câmara dos Deputados, envolvem a responsabilidade civil do Estado por falta do serviço ou falhas nos serviços públicos prestados (PL 412/2011); responsabilidade civil do Estado em relação ao ressarcimento de vítima de preso condenado que cumpre pena em regime semiaberto e que obtém autorização para saída temporária, com o acréscimo de um artigo na Lei de Execução Penal (PL 6356/2016); e responsabilidade civil pela reparação dos danos causados pela utilização de sangue, componentes e derivados impróprios ou contaminados (PL 3035/2000).

Por fim, também destacamos a categoria “proteção a agentes públicos”, na qual foram incluídos os projetos de lei que tratam da garantia de proteção a agentes públicos que comuniquem casos de suspeita de violência, agressão e maus-tratos contra crianças e adolescentes (PL 1670/2023, do Senado Federal) e prestação de auxílio, proteção e assistência a policiais vítimas de violência no exercício de sua função ou em razão dela (PL 821/2023, da ALESP).

Os demais temas, que não apresentam nenhuma relação com esses destaques, foram catalogados como “outros”, envolvendo temas como: repressão a condutas em contexto de estado de emergência ou de calamidade pública, como é o caso de pandemia ou epidemia; estabelecimento de penalidades administrativas pela prática de atos de discriminação; proibição de pintura com a finalidade de propaganda político-eleitoral em muros e paredes de imóveis; obrigação de os estabelecimentos comerciais protegerem a individualidade de seus consumidores; responsabilidade de empresas diante de acidente, dano ou desastre; e tipificação de crimes ambientais, de crimes de responsabilidade e de crimes contra o Estado Democrático de Direito.

É interessante destacar que, ainda que muitas propostas não tenham se adequado ao objeto da pesquisa e estejam aqui categorizados como “outros”, elas têm em comum o fato de serem propostas de modificação da legislação penal, seja para tipificar novas condutas como crime ou prever o aumento de pena para condutas já criminalizadas. Essa correlação é mais nítida nas propostas encaminhadas pela Bahia, em que as duas enviadas tratam do estabelecimento de penalidades administrativas, e pelo Senado Federal, nas quais 10 das 14 propostas são para recrudescer a legislação penal vigente.

5. Análise do Projeto de Lei nº 6748/2016, que dispõe sobre a reparação a vítimas de violações de direitos humanos praticadas por agentes do Estado

Com o objetivo de desenvolver uma metodologia de análise qualitativa de propostas legislativas que tratassem do tema da reparação, selecionamos um dos projetos de lei enviados em resposta ao pedido de acesso à informação (tabela 2) que apresentou forte alinhamento com o objeto de pesquisa. Trata-se do projeto de lei nº 6748/2016, de autoria do deputado federal Nilto Tatto (PT-SP), apresentado à Câmara dos Deputados. O objetivo foi criar um modelo de análise que, em etapas futuras do projeto, possa ser replicado para a análise de outras propostas legislativas.

A seguir, será apresentada uma descrição detalhada desse PL, da justificativa do projeto, apontamentos sobre a sua tramitação e, por fim, uma discussão crítica de sua proposta. Ao final, foi inserido o modelo de ficha de leitura (Apêndice 1) desenvolvido pela equipe de pesquisa para servir de instrumento de análise de propostas legislativas, a fim de organizar os principais eixos de compreensão de um projeto de lei que tem por objeto o tema de reparação a casos envolvendo violência de Estado.

5.1. Análise descritiva do PL nº 6748/2016

O referido projeto de lei dispõe sobre reparação às vítimas de violações de direitos humanos praticadas por agentes do Estado após o período fixado no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁷⁸, ou seja, após a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988.

A definição de “violações de direitos humanos” é apresentada logo no primeiro artigo do PL, em seu parágrafo único: “Artigo 1º, parágrafo único: Para efeito desta lei, consideram-se violações de direitos humanos, os atos descritos no art. 7º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002” (PL nº 6748/2016, Câmara dos Deputados).

O referido artigo do Estatuto de Roma mencionado no projeto de lei elenca e define como “crimes contra a humanidade” determinados atos, quando cometidos “no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque”, quais sejam: homicídio; extermínio; escravidão; deportação ou transferência forçada de uma população; prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; tortura; agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero⁷⁹; desaparecimento forçado

78 Art. 8º, ADCT: “É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos”.

79 De acordo com o parágrafo 3 do Estatuto de Roma, o termo “gênero” é utilizado de forma binária, ou seja, sendo empregado para definir indivíduos com base, exclusivamente, no sexo biológico.

de pessoas; crime de *apartheid*; e outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental. São, portanto, as práticas consideradas como crimes contra a humanidade o que o PL considera como violação de direitos humanos (uma visão, portanto, restritiva do que seja violação de direitos humanos, pois diversas violações de direitos humanos são reconhecidas internacionalmente independentemente de configurar crime contra a humanidade).

Nos termos do artigo 2º e respectivos incisos, a política de Reparação às Vítimas de Violações de Direitos Humanos proposta pelo PL 6748/2016 tem três objetivos: **(i)** contribuir para o fortalecimento da democracia, o aprimoramento das instituições de segurança pública e do sistema de justiça, e a efetivação dos direitos humanos reconhecidos na Constituição Federal e nos acordos internacionais de direitos humanos ou de direito internacional humanitário dos quais o país é signatário; **(ii)** promover a reparação integral de danos decorrentes de violações de direitos humanos praticadas por agentes de Estado; e **(iii)** prevenir a ocorrência de violações de direitos humanos praticadas por agentes de Estado.

Após a exposição dos objetivos do PL, são apresentadas mais algumas definições para a implementação da política de reparação. No artigo 3º, é definido, por exemplo, o conceito de vítimas de violações de direitos humanos, abrangendo três categorias inicialmente, quais sejam: **(i)** pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido um dano, nomeadamente um dano físico ou mental, um sofrimento emocional, um prejuízo econômico ou um atentado importante aos seus direitos fundamentais, resultante de atos ou omissões tipificadas na legislação penal vigente ou em obrigações assumidas em acordos internacionais de direitos humanos ou de direito internacional humanitário dos quais o país é signatário; **(ii)** testemunhas que sofreram ameaças por haver presenciado ou indiretamente tomado conhecimento de atos criminosos e/ou que detenham informações necessárias à investigação pelas autoridades competentes e/ou ao processo judicial específico; e **(iii)** familiares próximos ou dependentes diretos da vítima e as pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para prestar

assistência a vítimas em perigo ou para impedir a violação de direitos humanos de pessoas vitimadas.

Em complemento à definição de vítima, é indicado no § 1º que uma pessoa será considerada vítima independentemente do fato de o autor da violação ter ou não sido identificado, capturado, acusado ou condenado e qualquer que seja a relação de parentesco entre o autor e a vítima (art. 3º, § 1º).

Além dessas três categorias, há uma previsão específica para considerar como vítimas quem tenha sofrido violações de direitos humanos praticadas por grupos de extermínio ou de milícia privada, sob o pretexto de prestação de serviço de segurança de que trata o art. 288-A (crime de constituição de milícia privada) do Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro). Essa previsão está no parágrafo terceiro do artigo 3º.

Outra definição, trazida pelo artigo 3º, é a definição de “dano coletivo” (art. 3º, §2º), qual seja: dano coletivo é aquele que prejudica uma comunidade ou grupo social, incluindo, entre outras, comunidades indígenas, quilombolas, sem terra, ciganas, ocupações urbanas periféricas.

A partir do seu artigo 4º, o Projeto de Lei passa a definir o que entende por reparação integral, bem como a elencar as modalidades de reparação que poderão ser exigidas pelas vítimas e aplicáveis pelo Poder Público quando constatadas violações de direitos humanos, são elas: reparação econômica, reparação moral e coletiva, reparação psíquica, reparação social e reparação em saúde. Nos termos do PL, a reparação integral inclui a proteção, auxílio, assistência e indenização às vítimas de violações de direitos humanos definidas no artigo 3º, garantindo sua segurança, seu bem estar físico e psicológico e a sua privacidade (redação do artigo 4º), devendo ser implementada por meio de mecanismos que contemplem efetiva participação e controle social, com representação de vítimas, parentes e organizações da sociedade civil com atuação afeta ao tema (redação do artigo 11).

No tocante à reparação econômica ou indenização, a proposta indica que essa deverá garantir condições materiais mínimas de sobrevivência às vítimas e, se for o caso, aos familiares e/ou comunidades cujos provedores

foram vitimados (art. 5º, §1º) e que poderá incluir o pagamento de despesas de enterro no caso de vítimas comprovadamente carentes e também a inclusão das vítimas com prioridade em programas de acesso à moradia e à terra nos programas de reforma agrária; em programas de formação profissional; a concessão de bolsas de estudo para vítimas e/ou seus dependentes comprovadamente carentes e/ou programas de readaptação social ou profissional (art. 5º, §3º). Ainda de acordo com o PL, a reparação econômica se divide em prestação única e prestação mensal, permanente e continuada, cujo valor será fixado segundo um juízo de razoabilidade e proporcionalidade, considerando a idade, a condição socioeconômica da vítima e o padrão remuneratório, entre outras peculiaridades do caso concreto (art. 5º, caput), sendo vedado o acúmulo da prestação única com a prestação continuada (art. 5º, §2º). Por fim, a proposta prevê a possibilidade de o Poder Executivo criar um Fundo de Reparação às Vítimas de Violações de Direitos Humanos para custear as indenizações (art. 5º, §4º).

Já a reparação moral e coletiva, prevista no artigo 6º e seus incisos, tem como fundamento o direito à memória e à verdade, incluindo: **(i)** ações de promoção da memória das vítimas e do esclarecimento da verdade relativa às circunstâncias e à responsabilidade pelas violações de direitos humanos sofridas; **(ii)** coleta, sistematização e disponibilização pelo Estado de dados e documentos sobre as graves violações de direitos humanos de indivíduos ou coletividades constituindo um banco de dados nacional sobre tais violações; **(iii)** promoção, produção e divulgação de pesquisas sobre violações de direitos humanos de indivíduos ou coletividades desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 com participação de instituições de pesquisa públicas ou privadas; **(iv)** realização de atividades públicas de promoção do respeito aos direitos e garantias fundamentais como atividades educacionais, culturais, artísticas, e outras, e criação de espaços de memória nas comunidades atingidas; **(v)** a possibilidade da criação pelo Presidente da República de uma Comissão Nacional da Verdade sobre Violações de Direitos Humanos praticadas por agentes do Estado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Há uma diferenciação no próprio texto do PL que separa a reparação psíquica e a reparação em saúde, no entanto, ambas trazem formas similares de implementação, como o acesso a dispositivos clínicos especializados em atenção psicossocial, voltados a indivíduos ou comunidades, destinados à reparação dos traumas psíquicos decorrentes de violações de direitos humanos (artigo 7º) e o acesso imediato à internação hospitalar, ao atendimento médico especializado para tratamento da sua saúde física e mental, a medicamentos, próteses, atendimento fisioterápico ou outros recursos da área de saúde essenciais à sua reabilitação (artigo 9º), sendo, portanto, complementares.

Por fim, o texto prevê também a reparação social que garante o acesso a serviços e equipamentos de assistência social e a serviços jurídicos especializados (artigo 8º).

Em relação ao atendimento das vítimas para fins de acesso às diferentes modalidades de reparação, não é estabelecido nenhum protocolo próprio da política de reparação. Apenas é indicado que “deverão ser aplicados os protocolos de atendimento específicos aplicáveis em todo o território nacional pelo Sistema Único de Saúde – SUS e pelas instituições privadas de saúde, pelo Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pelas defensorias públicas federal e estaduais, pelo Ministério Público Federal e estaduais, pelos órgãos de segurança pública federais, estaduais e municipais” (artigo 10, caput).

Já a respeito da forma e alcance da reparação, qualquer que seja a modalidade, a proposta prevê que essa será feita a partir de requerimento das vítimas ou, no caso de morte, dos seus sucessores, abrangendo os danos materiais e morais (artigo 12, caput), sendo indicado o prazo máximo de 90 dias para apreciação de referido requerimento e do pagamento da quantia quando fixada em decisão administrativa. Ainda, o pagamento de indenizações fica condicionado à assinatura de termo da vítima, seu representante com poderes específicos ou seu sucessor legal, que reconheça a plena reparação material por parte do Estado (artigo 12, §2º). Por fim, o texto prevê a possibilidade de transação com homologação em juízo competente, nos casos em que a vítima de grave violação de direitos humanos se encontrar em litígio judicial visando à obtenção dos benefícios ou indenização previstas na lei (artigo 14) e o direito

de regresso do Estado, quando identificada a pessoa responsável pela violação de direitos humanos (artigo 13).

Com vistas a garantir celeridade na apuração das denúncias de violação de direitos humanos, a proposta dedica os artigos 15 e 16 para prever a constituição de uma rede de apoio institucional para as vítimas, dando o exemplo das ouvidorias independentes, e a criação de um mecanismo próprio quando suscitado o Incidente de Deslocamento de Competência, previsto no artigo 109, §5º da Constituição Federal⁸⁰.

5.2. Da justificativa do PL 6748/2016

A justificativa presente no PL 6748/2016 é bastante robusta e adota uma linha condutora que passa pelos seguintes pontos: **(i)** descrição das contínuas violações de direitos humanos ocorridas no Brasil após a redemocratização, com menção a alguns casos notórios e a dados recentes à época produzidos, e destacando o fato de que os principais responsáveis por essas violações são agentes do Estado; **(ii)** menção à recorrente falta de apuração das violações e às dificuldades em se acessar reparação nesses casos; e **(iii)** discussão sobre a importância do PL no sentido de viabilizar reparação integral às vítimas e familiares.

Em relação ao contexto brasileiro, a justificativa do projeto de lei inicia apresentando a frequência com que ocorrem casos de violações de direitos humanos envolvendo agentes do Estado e menciona de forma geral as ações e os principais alvos dessas violações: “práticas de tortura em delegacias e presídios, de mortes decorrentes de ação policial nas cidades e no campo, assassinato de indígenas e de defensores de direitos humanos, entre outros”⁸¹.

⁸⁰ Artigo 109, § 5º - “Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal”.

⁸¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6748, de 2016. Dispõe sobre Reparação às Vítimas de Violações de Direitos Humanos praticadas por agentes do Estado após o período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: Ano LXXII, n. 16, 03 fev. 2017, p. 300. Disponível em:

A partir desse panorama geral, a justificativa volta-se para os casos de letalidade policial, afirmando serem os policiais militares, principalmente os estaduais, os principais responsáveis pelas violações de direitos humanos no país. Nesse ponto, afirma haver uma “prática contínua de execução extrajudicial por parte de agentes do estado” e que a ocorrência desses assassinatos nas cidades é “praticamente diária, especialmente na periferia dos grandes centros urbanos”⁸². Como forma de apoiar essa afirmação, são apresentados dados e relatórios que demonstram a gravidade do problema.

A justificativa apresenta a informação de que o Brasil ocupa o 11º lugar no mundo em taxas de homicídio devido aos altos índices (“32,4 por 100 mil habitantes”). Além disso, menciona dados do Mapa da Violência de 2011 para descrever o perfil das maiores vítimas de mortalidade por armas de fogo: jovens, do sexo masculino e negros. Também apresenta dados do Anuário de Segurança Pública de 2015, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, para mostrar que “policiais civis e militares mataram 3.022 pessoas no país em 2014, uma média de 8 mortes por dia”; e dados do Relatório de 2015 da Anistia Internacional, que apontam que “a força policial brasileira é a que mais mata no mundo”⁸³.

A justificativa também discute alguns casos notórios, mencionando como uma das maiores chacinas ocorridas no país os Crimes de Maio em São Paulo, episódio que completou uma década em 2016:

*Ao longo de dez dias de verdadeiro terror, 564 pessoas foram assassinadas e outras 110 ficaram feridas. Levantamentos indicam a participação de policiais nesses assassinatos e execução sumária de vítimas. Nesses dez anos, apenas um agente público foi responsabilizado e condenado, porém, aguarda o recurso em liberdade, exercendo normalmente sua atividade como policial militar*⁸⁴.

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170203000160000.PDF#page=298>. Acesso em: 24 mar. 2024.

82 Ibid., p. 301.

83 Ibid., p. 301.

84 Ibid., p. 301.

As comunidades indígenas também são mencionadas como um grupo bastante afetado pelas violações de direitos humanos, com o fornecimento de dados do relatório do Conselho Indígena Missionário – CIMI de 2015, que apontam para as principais formas de violência sofridas: assassinatos (137), tentativas de assassinato (31), homicídio culposo (18), registros de ameaça de morte (12), outras ameaças (25), lesões corporais dolosas (12), abuso de poder (oito), casos de racismo (13) e de violência sexual (9).

A justificativa também menciona as violações que atingem os defensores de direitos humanos, apoiando-se nos dados produzidos pela ONG Global Witness, em 2015, que indica que “o Brasil liderou a lista de países que mais tiveram ativistas ambientais e agrários assassinados em todo o mundo, registrando 29 mortes” e que, desde 2002, 477 “‘ativistas ambientais ou agrários’ foram assassinados no país”⁸⁵.

O último destaque é dado para o massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará, que completou 20 anos em 2016. Esse episódio representa um caso emblemático de violência no campo que integra o quadro de violações de direitos humanos no país. A descrição do caso foi a seguinte:

As vítimas foram atingidas por tiros deflagrados por policiais militares do Pará quando protestavam contra a demora da desocupação de terras para assentamento das famílias. A ação policial deixou 19 mortos e vários trabalhadores feridos. A perícia indicou que os sem terra foram executados à queima roupa por policiais. Duas décadas após a tragédia, apenas dois policiais foram condenados entre os 154 denunciados pelo Ministério Público. As tensões na região persistem e, segundo a Comissão Pastoral da Terra, desde o massacre em 1996 houve 271 assassinatos de trabalhadores no estado do Pará⁸⁶.

85 Ibid., p. 301.

86 Ibid., p. 301.

A partir da descrição desses casos e da menção a dados sobre as violações de direitos humanos no Brasil, a justificativa discute a falta de apuração dessas violações, bem como as dificuldades em se acessar reparação. Foram feitas referências à “rara responsabilização dos que praticam tais crimes”, ao fato de que essas violações “não têm sido devidamente apuradas” e de que as mortes envolvendo policiais “raramente são investigadas e quase nunca chegam à justiça”. Esse cenário é visto como resultado de uma atuação falha tanto da polícia como do Judiciário. Se, por um lado, a polícia apresenta práticas recorrentes de arquivamentos, sem a realização de “investigações sérias” e sem que se apurem devidamente os fatos, mantendo os policiais na ativa “sem qualquer tipo de responsabilização”, por outro lado, o Judiciário adota práticas reiteradas de omissão frente aos casos envolvendo violência policial e de demora no julgamento das ações, além de “encobrir” as violações através “dos chamados ‘autos de resistência’ ou ‘resistência seguida de morte’”, condutas que são vistas como responsáveis por permitir a perpetuação de tais práticas e por “contribui[r] significativamente para a impunidade dos autores de violações de direitos humanos”⁸⁷.

A compreensão sobre os impactos dessas violações é entendida em sentido amplo para abranger não apenas as vítimas, mas também suas/seus familiares, que ficam “em completo desamparo”. A esse respeito, a justificativa menciona o fato de que essas violações geram “traumas e diversas outras perdas para as famílias das vítimas sem receber qualquer tipo de assistência do Estado”⁸⁸.

Todo esse cenário envolvendo violações de direitos humanos no país e “impunidade generalizada” diante da ausência de responsabilização dos agentes estatais pretende ser transformado pelo PL 6748/2016, cujo objetivo explicitado é o de “dar resposta a esse problema por meio da instituição da reparação integral às vítimas e familiares”. Partindo da percepção de que os danos decorrentes dessas violações podem ser causados

87 *Ibid.*, p. 301.

88 *Ibid.*, p. 301.

às vítimas, testemunhas, familiares e comunidades inteiras e de que esses danos incidem sobre várias esferas da vida, a proposta de reparação integral inclui a reparação “econômica, moral e coletiva, psíquica, social e em saúde”, apresentando-se como uma “importante medida de inibição e desestímulo à prática destes crimes e, principalmente, para amenizar os danos familiares”⁸⁹. Em relação à proposta de reparação, a justificativa do projeto menciona que tal instituto encontra amparo em normativa internacional, que está prevista em acordos de direitos humanos firmados pelo Brasil. Esses acordos, segundo a justificativa, estabelecem o compromisso de os Estados signatários adotarem medidas internas capazes de implementar as normas pactuadas, além de incorporar os dispositivos, a jurisprudência e as decisões provenientes de órgãos jurisdicionais internacionais como o Tribunal Penal Internacional e a Corte Interamericana de Direitos Humanos em seu direito interno.

A justificativa também localiza no texto constitucional de 1988 os dispositivos relacionados aos direitos humanos que servem de base para a proposta, incluindo aqueles que apresentam previsão de ampliação dessa matéria para fontes internacionais e aqueles que estabelecem o dever do poder público de prestar assistência a herdeiros e dependentes de vítimas de crimes dolosos (artigo 245), os princípios da Administração Pública e a responsabilidade objetiva do Estado (artigo 37, caput e § 6º) e a competência de juízes federais para processar e julgar casos envolvendo violação a direitos humanos (artigo 109, inciso V-A e § 5º).

A proposta também apresentou como fundamento normas internacionais, de modo que a justificativa ressalta que a definição de vítima adotada no projeto está baseada nos itens 8 e 9 dos “Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário”⁹⁰ aprovado pela ONU em 2005. Também há

89 Ibid., p. 300.

90 8. Para os efeitos do presente documento, vítimas são pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido um dano, nomeadamente um dano físico ou mental, um sofrimento emocional, um prejuízo económico ou um atentado importante aos seus direitos fundamentais, em resultado de atos ou omissões que constituam violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos, ou violações graves do direito internacional humanitário. Sempre que apropriado,

menção a normas que estabelecem o direito à reparação e ao acesso rápido a recurso, como é o caso do artigo 8º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Por fim, ao reiterar a necessidade de estabelecer normas para reparação que promovam a proteção e promoção dos direitos humanos, a justificativa conclui apontando que o projeto de lei pretende “implementar normas internacionais e respeitar as disposições constitucionais estabelecendo mecanismos para que vítimas e familiares possam requerer a reparação integral”, fornecendo uma “resposta a esse grave problema das violações de direitos humanos que fazem parte do cotidiano da população”⁹¹.

5.3. Da tramitação do PL 6748/2016

O Projeto de Lei nº 6748 foi apresentado em 15 de dezembro de 2016, portanto, ainda no período de sessão legislativa ordinária daquele ano⁹², tendo sido submetido, inicialmente, à apreciação das Comissões de Direitos Humanos e Minorias, Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e Cidadania, no dia 4 de janeiro de 2017, com base no artigo 24, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que dispõe sobre as competências das Comissões Permanentes e demais Comissões.

Em 6 de janeiro de 2017, a proposta foi recebida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias,

e em conformidade com o direito interno, o termo “vítima” compreende também os familiares próximos ou dependentes da vítima direta e as pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para prestar assistência a vítimas em perigo ou para impedir a vitimização. 9. Uma pessoa será considerada vítima independentemente do facto de o autor da violação ter ou não sido identificado, capturado, acusado ou condenado e qualquer que seja a relação de parentesco entre o autor e a vítima.

91 BRASIL, op. cit., p. 303.

92 A sessão legislativa corresponde ao período de trabalho parlamentar durante o ano. Divide-se em sessão legislativa ordinária e extraordinária. A Sessão Legislativa Ordinária possui dois períodos legislativos ordinários: o primeiro começa em 2 de fevereiro e vai até 17 de julho, e o segundo começa em 1º de agosto e termina em 22 de dezembro. A Sessão Legislativa Extraordinária corresponde ao período de convocação do Congresso Nacional fora do período da Sessão Legislativa Ordinária, ou seja, ocorre quando o Congresso é convocado a se reunir em períodos destinados ao recesso parlamentar.

publicada no Diário da Câmara dos Deputados em 3 de fevereiro⁹³, mas apenas em 28 de setembro daquele ano foi designada a relatora do PL, que viria a ser a Deputada Luiza Erundina (PSOL-SP).

Já em 26 de outubro, foi apresentado pelo Deputado Major Olímpio (SD-SP) Requerimento de Redistribuição para que fossem incluídas na análise do PL, a Comissão de Segurança Pública e de Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), tendo sido deferido parcialmente em 6 de novembro, com a determinação de que o PL fosse analisado pela CTASP e também por Comissão Especial criada com fundamento no artigo 34, inciso II, do RICD⁹⁴.

Desde o arquivamento do PL e posterior desarquivamento, em 2019, com fundamento no artigo 105 do RICD, que determina o arquivamento de todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, não houve nenhuma outra movimentação até 9 de maio de 2023.

Nessa data, no entanto, o autor do projeto apresentou novo Requerimento de Redistribuição solicitando a revisão do despacho datado de 6 de novembro de 2017, que designava Comissão Especial para analisar a proposta bem como encaminhamento à extinta CTASP. A justificativa para o pedido de revisão foi a publicação da Resolução nº 1 de 2023 que alterava a redação do artigo no qual foi fundamentado o despacho na época e também adequação do PL às competências das novas Comissões Permanentes que haviam sido criadas:

93 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6748, de 2016. Dispõe sobre Reparação às Vítimas de Violações de Direitos Humanos praticadas por agentes do Estado após o período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: Ano LXXII, n. 16, 03 fev. 2017, p. 298. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170203000160000.PDF#page=298>. Acesso em: 24 mar. 2024.

94 Na época, o artigo 34, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, determinava que as Comissões Especiais seriam constituídas para dar parecer sobre “proposições que versarem matéria de competência de mais de 4 (quatro) Comissões [...]”. Ocorre que em virtude da Resolução nº 1 de 2023, a redação do artigo foi modificada, ensejando apresentação de pedido de revisão do despacho posteriormente.

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos da nova redação do art. 34, II do RICD dada pela Resolução nº 1 de 2023, o reexame do despacho dado ao PL 6748/2016, de autoria do Deputado Nilto Tatto (PT/SP) de modo a dar seguimento ordinário à proposição, vez que não é mais necessária a criação de Comissão Especial. Desse mesmo modo, requeiro a adequação das comissões permanentes de mérito. Com a dissolução da antiga CTASP (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público), atualmente consta que o PL 6748/2016 deva passar pela CTRAB (Comissão de Trabalho), contudo este adequa-se à CASP (Comissão de Administração e Serviço Público).

O requerimento foi deferido em 16 de junho de 2023, tendo sido revisto todo o despacho e, em substituição às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), e de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), extintas pela Resolução nº 1/2023, foram designadas para exame do PL as Comissões de Administração e Serviço Público (CASP), e de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR), respectivamente.

Na mesma data, o PL foi recebido pela CASP, mas somente em 22 de agosto foi designada relatora para o projeto de lei, que viria a ser a Deputada Carol Dartora (PT-PR). Ocorre que não houve nenhuma outra movimentação do PL até o fim da legislatura daquele ano e quando da instalação da CDHMIR em 2024 (última atualização relacionada à tramitação do PL) a referida deputada não fazia mais parte da mesma, devendo ser designado novo relator.

O Projeto de Lei segue o regime ordinário de tramitação, nos termos do artigo 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o que significa que, pelo teor da proposta, não tem prioridade na tramitação.

Tabela 3 - Lista dos principais documentos relacionados à tramitação do PL analisados e respectivas datas de apresentação, conforme site da Câmara dos Deputados⁹⁵

Nome do documento	Data de apresentação/protocolo
Projeto de Lei n. 6748/2016 (inteiro teor, justificativa e anexos) ⁹⁶	15/12/2016
Despacho da Mesa Diretora designando Comissões ⁹⁷	05/01/2017
Requerimento de Redistribuição nº 7.565/2017 ⁹⁸	26/10/2017
Despacho da Mesa Diretora deferindo parcialmente o Requerimento de Redistribuição nº 7.565/2017 ⁹⁹	06/11/2017
Requerimento de desarquivamento de proposições ¹⁰⁰	19/02/2019
Requerimento de Redistribuição nº 1.445/2023 ¹⁰¹	09/05/2023
Despacho da Mesa Diretora deferindo integralmente o Requerimento de Redistribuição nº 1.445/2023 ¹⁰²	16/06/2023

Fonte: Elaboração das autoras.

⁹⁵ Ficha de tramitação do PL 6748/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2121569>. Acesso em 27 mar. 2024.

⁹⁶ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2289900. Acesso em 27 mar. 2024.

⁹⁷ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1520333. Acesso em 27 mar. 2024.

⁹⁸ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1614547. Acesso em 27 mar. 2024.

⁹⁹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1617450. Acesso em 27 mar. 2024.

¹⁰⁰ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1711886. Acesso em 27 mar. 2024.

¹⁰¹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2270094. Acesso em 27 mar. 2024.

¹⁰² Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2272627. Acesso em 27 mar. 2024.

5.4. Considerações sobre o Projeto de Lei nº 6748 de 2016

Preliminarmente, embora o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) estipule um prazo de 40 sessões para que cada Comissão se manifeste acerca de proposição em regime ordinário de tramitação a ela distribuída¹⁰³ e tamanha a relevância da temática aqui discutida, o Projeto de Lei nº 6748 de 2016 está em tramitação há mais de 7 (sete) anos na Câmara dos Deputados.¹⁰⁴ Consideramos importante iniciar esta seção com esse apontamento, pois, a partir desse fato, podemos levantar algumas hipóteses para analisar o referido PL de maneira crítica.

A primeira das hipóteses diz respeito à histórica ausência de interesse político em se ter uma lei de âmbito nacional, cujo objetivo seja reparar integralmente vítimas de violações de direitos humanos no Brasil. Neste caso específico, temos um projeto de lei que obriga o Estado a reparar vítimas que tenham sofrido violações de direitos humanos a partir da data de promulgação da Constituição Federal de 1988, como indica a ementa, e isso nos levanta uma segunda hipótese: o “impasse” do Estado brasileiro em se reconhecer como violador de direitos humanos em tempos democráticos. A terceira hipótese para a demora em se analisar e debater tal projeto de lei consiste na ausência de uma compreensão institucional consolidada sobre o que é reparação integral por violações de direitos humanos e sobre qual(is) pessoa(s) pode(m) ser destinatária(s) dessa reparação. Em alguns casos, como podemos ver em alguns resultados da primeira parte da pesquisa, o conceito de reparação é mobilizado em torno de quem são consideradas pessoas “merecedoras” de uma reparação do Estado ou em torno da criação de novos tipos penais e aumento de pena como única forma de “dar uma resposta” para as vítimas.

Em que pese a redação do projeto em questão e sua justificativa demonstrarem conhecimento nos estudos de violência de Estado e nos parâmetros internacionais de defesa e promoção de direitos

103 Artigo 52, inciso III, RICD: “Excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir: III - quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária”.

104 Além do breve período de arquivamento mencionado na seção da tramitação, não foi localizado nenhum outro documento na página de tramitação do PL que informasse acerca de suspensões de prazo capazes de justificar a demora para as manifestações das Comissões.

humanos, sugerindo, inclusive, que previamente à propositura do PL, houve um diálogo do autor com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, há alguns pontos que podem gerar confusão ou estranhamento - e aqui recuperamos uma das hipóteses levantadas - por não haver uma compreensão institucional consolidada a respeito do significado da reparação integral, inclusive no ambiente parlamentar¹⁰⁵.

É assertiva, no entanto, a justificativa para a proposição, quando considera que a redemocratização, por si só, não fez cessar a violência de Estado cometida contra as populações historicamente perseguidas - pessoas negras, pobres, periféricas, LGBTQIA+, povos e comunidades tradicionais, entre outros, - tampouco garantiu uma justiça de transição para essas populações, medidas de reparação incluindo as de não repetição, motivo pelo qual a existência de um projeto de lei que prevê política pública dessa espécie é imprescindível. A importância desse PL, portanto, se dá exatamente neste campo: é urgente que o Estado brasileiro adote uma política nacional de reparação de violações cometidas e que atue no sentido de impedir a prática de novas violações. Ao indicar o período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, o autor do projeto dá visibilidade a violações que vêm sendo ignoradas e não respondidas pelo Estado na contemporaneidade, como o caso dos Crimes de Maio de 2006.

Além de mencionar expressamente, na justificativa, diplomas do sistema regional e global de direitos humanos, partindo, então, de parâmetros internacionais para defesa e promoção desses, o texto do PL traz algumas definições para a aplicabilidade do direito que merecem alguns apontamentos. Vejamos:

¹⁰⁵ Tal hipótese foi sendo reforçada ao longo da pesquisa, sobretudo com os resultados dos pedidos de acesso à informação que buscavam propostas legislativas com o objetivo de reparar vítimas de violações de direitos humanos (ver capítulo 3 deste relatório). Esses resultados não necessariamente tinham relação com o objeto da pesquisa, sendo possível aferir essa ausência de compreensão e/ou uma forma quase automática de indexação dos projetos que eram juntados uns nos outros por proximidade de tema e palavras-chave, hipótese que foi confirmada por amostragem (ver seção 3.1.4).

- De violações de direitos humanos

Como visto, a definição de “violações de direitos humanos” no texto do PL se dá a partir da tipificação do que são “crimes contra a humanidade” pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (art. 1º, parágrafo único) - importante diploma do direito internacional penal internalizado pelo Estado brasileiro em 2002 -, no entanto, identificamos problemas nessa definição fornecida pelo PL.

Em primeiro lugar, o Tribunal Penal Internacional (TPI) é responsável por processar e responsabilizar penalmente **indivíduos**¹⁰⁶ que tenham cometido crimes contra a humanidade¹⁰⁷, e não Estados, ainda que esses reconheçam a competência do TPI. Com isso, observamos que definir violações de direitos humanos como crimes contra a humanidade pode levar à confusão entre dois regimes jurídicos distintos. Embora nacionalmente tanto indivíduos quanto Estados respondam por violações de direitos humanos, internacionalmente apenas os Estados respondem por essas. Ainda que o PL mencione expressamente que o objeto da política são violações de direitos humanos **praticadas por agentes do Estado**, ou seja, aponte para uma individualização da conduta, a responsabilização de um Estado por violações de direitos humanos não exige individualização das condutas nem demonstração do elemento subjetivo (dolo ou culpa). Ao mesmo tempo, o projeto informa que a reparação proposta é independente da responsabilização penal do agente (vide art. 3º, §1º)¹⁰⁸.

Além da questão de quem se busca responsabilizar - ainda que no campo subjetivo - , outra situação que

106 Art. 1º - O Tribunal: É criado, pelo presente instrumento, um Tribunal Penal Internacional (o Tribunal). O Tribunal será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o presente Estatuto, e será complementar às jurisdições penais nacionais. A competência e o funcionamento do Tribunal reger-se-ão pelo presente Estatuto.

107 Para consultar a definição de “crimes contra a humanidade” pelo Estatuto de Roma, ver a análise descritiva do PL 6748/2016 (cap. 5.1) ou Decreto 4.388/2002.

108 “Nos casos de responsabilidade objetiva o Estado só se exime de responder se faltar o nexó entre seu comportamento comissivo e o dano. Isto é: exime-se apenas se não produziu a lesão que lhe é imputada ou se a situação de risco inculcada a ele inexistiu ou foi sem relevo decisivo para a eclosão do dano. Fora

pode gerar confusões é a definição de violação de direitos humanos em si. É possível que tal referência tenha sido feita em razão da especificidade das condutas definidas por crimes contra a humanidade e a gravidade dessas, mas consideramos importante apontar que há violações de direitos humanos que não equivalem às indicadas no Estatuto de Roma, por exemplo, a presunção de inocência e as garantias judiciais para que se tenha um julgamento justo, direitos humanos previstos no sistema regional¹⁰⁹ e no sistema universal¹¹⁰. E violações graves são reconhecidas no direito internacional dos direitos humanos mesmo que não se aprecie a presença do caráter sistemático ou massivo, elementos essenciais para a caracterização do crime contra a humanidade.

Por outro lado, como veremos adiante, a definição de uma das categorias de “vítimas de violações de direitos humanos” carrega na sua descrição elementos que modificam a própria definição de violação de direitos humanos apresentada pelo PL, complementando-a, mas acarretando possíveis confusões ou brechas sobre quais ações estão, de fato, abarcadas pelo PL, o que pode resultar em uma aplicação não efetiva da política pública, caso o projeto seja aprovado¹¹¹.

¹⁰⁹ Artigo 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica) - Garantias Judiciais: 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. 2. Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por um tradutor ou intérprete, caso não compreenda ou não fale a língua do juízo ou tribunal; b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada; c) concessão ao acusado do tempo e dos meios necessários à preparação de sua defesa; d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor; e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio, nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei; f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no Tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos; g) direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada; e h) direito de recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior.

¹¹⁰ Artigo 11 da Declaração Universal de Direitos Humanos: 1. Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.

¹¹¹ Como informado na seção “Da Justificativa”, a definição de vítima de violações de direitos humanos foi fundamentada nos Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário, adotados pelas Nações Unidas em 2005. Esse documento consolida princípios e diretrizes aplicáveis ao direito de recurso frente a diferentes casos de violações de direitos humanos, não só aos casos em que foi constatada a prática de crimes contra a humanidade. São mencionados, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Convenção sobre os Direitos da Criança, as Convenções de Genebra para o Direito Humanitário, entre outros.

Desse modo, considerando que o objetivo da política pública proposta pelo PL é promover a reparação por violações de direitos humanos - e que, nos termos do projeto de lei, essa deve ser requerida pela própria vítima ou, em caso de morte, por seus sucessores -, reconhecemos a necessidade de que a definição de “violação de direitos humanos” seja revisitada e sejam consideradas as fragilidades de **i)** embasá-la no direito internacional penal e não no direito internacional dos direitos humanos e **ii)** fragmentá-la em diferentes conceitos esparsos pelo texto.

- **Das vítimas de violações de direitos humanos**

Em relação à definição de “vítima de violações de direitos humanos”, o PL opta por considerar “vítima” não somente o indivíduo que teve seus direitos violados, mas também testemunhas e familiares das vítimas. Além disso, o texto é expresso ao indicar que não há necessidade de identificação, captura, acusação ou condenação do autor da violação para que alguém seja considerado vítima (art. 3º, §1º).

Ao nos aprofundarmos no texto do projeto, notamos que as três categorias de vítimas se subdividem em outras, de modo que, se aprovado o projeto de lei, a política de reparação atenderá vítimas que poderão ser: **i)** indivíduos ou **ii)** comunidades que tenham sofrido dano físico mental, sofrimento emocional, prejuízo econômico ou atentado importante aos seus direitos fundamentais; **iii)** testemunhas que sofreram ameaças por haver presenciado ou indiretamente tomado conhecimento de atos criminosos; **iv)** testemunhas que detenham informações necessárias à investigação pelas autoridades competentes e/ou ao processo judicial específico; **v)** familiares próximos ou **vi)** dependentes diretos da vítima; **vii)** pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para prestar assistência a vítimas em perigo ou para impedir a violação de direitos humanos de pessoas vitimadas; **viii)** quem tenha sofrido violações de direitos humanos praticadas por grupos de extermínio ou de

milícia privada, sob o pretexto de prestação de serviço de segurança de que trata o art. 288-A do Código Penal.

Alguns destaques merecem ser feitos a respeito dessas categorias. Em primeiro lugar, a previsão de que a política pública pode ser aplicada para comunidades inteiras que eventualmente venham a sofrer violações de direitos humanos - além de casos individuais -, demonstra nítido interesse em alcançar mais pessoas, mas também em atingir um nível de justiça social, a partir do reafirmação dos direitos difusos e coletivos.

Também merece destaque a possibilidade de familiares figurarem enquanto vítimas de violações de direitos humanos. Em relação a essa categoria, consideramos particularmente positivo o seu reconhecimento e menção expressa no texto, tendo em vista que em casos de violência letal, por exemplo, são familiares que buscam a reparação - seja ela simbólica ou material. Ainda, conforme documentado no Relatório n. 1 do Projeto Reparações, são, sobretudo, as mães que constam como autoras das ações que buscam a responsabilização do Estado por violência letal, o que reforça a necessidade de haver uma reparação com perspectiva de gênero e de raça, tendo em vista que a violência estatal afeta desproporcionalmente as mulheres negras¹¹². Também consideramos importante destacar a especificidade da categoria de vítimas de violações de direitos humanos praticadas por grupos de extermínio ou de milícia privada, sob o pretexto de prestação de serviço de segurança de que trata o art. 288-A do Código Penal (constituição de milícia privada). Ao refletirmos sobre a escolha dessa categoria, consideramos que uma justificativa possível seria o enquadramento de determinados agentes e ex-agentes de segurança do Estado como partícipes em milícias e grupos de extermínio, portanto, relacionado com o objeto do PL.

Por fim, em que pese a robusta definição de “vítimas de violações de direitos humanos”, quando colocada ao lado da definição de “violações de direitos humanos”, percebemos que uma parece ser mais abrangente do que a

112 UNIFESP, CAAF. Relatório N.1 do Projeto Reparações: Premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência do Estado. Síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do judiciário paulista em ações judiciais individuais, São Paulo, Unifesp: 2023. p. 23 e 48.

outra. Se são consideradas vítimas de violações de direitos humanos quem tenha sofrido dano, sofrimento emocional, prejuízo econômico ou um atentado importante aos seus direitos fundamentais, “resultante de atos ou omissões tipificadas na legislação penal vigente ou em obrigações assumidas em acordos internacionais de direitos humanos ou de direito internacional humanitário dos quais o país é signatário”¹¹³, conforme prevê o PL, a definição de violação de direitos humanos em si já resta modificada a partir desse ponto, não se limitando ou confundindo, portanto, aos atos descritos como crimes contra a humanidade, tornando a definição apresentada no primeiro artigo incompleta.

Chamamos a atenção para essa incoerência, com vistas ao aperfeiçoamento da proposta para que, uma vez aprovada, não enfrente tantas dificuldades em sua aplicação, com a necessidade de elaboração de diferentes manuais de como interpretar e aplicar a política pública, demandando ainda mais tempo para tornar práticos os seus efeitos.

- **Do dano coletivo**

O conceito de “dano coletivo” apresentado pelo referido PL chama atenção por mencionar expressamente comunidades historicamente marginalizadas e discriminadas, como povos indígenas, povos ciganos, comunidades quilombolas, sem terra, e ocupações urbanas periféricas, sugerindo um reconhecimento da vulnerabilização e a reafirmação desses grupos enquanto sujeitos de direito.

O conceito, obviamente, não se limita a essas comunidades, pelo contrário, reforça que dano coletivo é aquele que prejudica uma comunidade ou grupo social, podendo ser aplicado para a população negra, pessoas LGBTQIA+, mulheres, crianças, entre outros, desde que inseridos no contexto de violação de direitos humanos, assim definido pela política pública.

113 Definição dada pelos Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário das Nações Unidas.

5.5. Considerações finais a partir da análise do PL n. 6748 de 2016

Em que pese não haver, no texto do PL, uma definição para o conceito de “reparação integral” - apenas a indicação de seus elementos e objetivos - esse conceito é trabalhado na justificativa do projeto, na qual pudemos perceber um aprofundamento particular nesse ponto. Ao indicar a reparação como uma importante medida de inibição e desestímulo à prática de violações de direitos humanos e como forma de amenizar as perdas sofridas por meio de compensação econômica, psíquica, social, de saúde e de danos morais, o PL encontra respaldo na definição cunhada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), que reconheceu que frente a determinados casos de violações graves de direitos humanos, a restituição ao estado anterior poderia ser impossível, de modo que a integralidade da reparação estaria mais associada à necessidade de o Estado fazer o possível para reparar as diferentes dimensões dos danos sofridos¹¹⁴.

Além disso, as definições trazidas para vítimas de violações de direitos humanos e dano coletivo, como vimos, consideram aspectos históricos bastante relevantes para propor uma política de reparação por violação de direitos humanos a nível nacional, o que identificamos como um ponto forte da proposta. Já a definição de violação de direitos humanos, como foi apontado, está embasada no direito internacional penal e não no direito internacional dos direitos humanos, e encontra-se fragmentada em diferentes conceitos esparsos pelo texto do PL, motivo pelo qual identificamos que esse é um ponto que poderia ser melhor desenvolvido no projeto de lei.

Retomando os objetivos deste relatório, concluímos na fase de análise do PL n. 6748 de 2016 que as

114 De acordo com o Relatório n. 1 do Projeto Reparaciones, [a] noção de integralidade recebeu contribuições relevantes de juizes como Cançado Trindade e Sergio Ramirez, quando ressaltaram a necessidade de estruturar as medidas de reparação sob a perspectiva de integralidade da personalidade da vítima, bem como do impacto sofrido por ela, tendo em vista a sua realização como ser humano e o restabelecimento de sua dignidade, não se restringindo ao aspecto patrimonial. Tal entendimento baseia-se na ideia de que as necessidades, aspirações e demandas das pessoas transcendem a medição ou projeção puramente econômica, noção veiculada pela concepção materialista do ser humano, que se volta exclusivamente à relação do ser humano com o seu patrimônio e a sua capacidade de trabalho”. In: UNIFESP, CAAF, op. cit., p. 51.

propostas legislativas que tenham como objeto uma política de reparação - em especial voltadas para vítimas de violações de direitos humanos, mas não somente - precisam considerar diferentes aspectos sobre as pessoas destinatárias dessa política, preocupação que foi observada pelo PL em análise. Nesse sentido, consideramos importante adotar uma definição que contemple indivíduos e comunidades da qual façam parte, compreendendo uma violação de direitos humanos como um dano coletivo, cujos efeitos serão sentidos por toda uma comunidade, seja pela violação em si, ou pelo adoecimento devido à falta de suporte institucional, psicossocial, jurídico, entre outros. Assim, o PL em análise supre essa lacuna e propõe o reconhecimento dessas vítimas pelo Estado.

Outro ponto que identificamos ser de grande relevância nesse Projeto de Lei e que pode servir de inspiração para outras iniciativas similares é a transparência do procedimento para acesso à política pública, a partir da compreensão de que a ausência de suporte do Estado em casos de violações de direitos humanos, somada ao não acolhimento adequado das vítimas - e isso pode incluir falhas no processo de identificação das pessoas beneficiárias da política pública - gera uma revitimização que pode vir a desestimular a busca por essa reparação, o que precisa ser evitado. A transparência do procedimento e a facilitação do acesso são pontos complementares para garantir que uma política de reparação possa atingir mais pessoas.

Identificamos, ainda, a partir da análise do PL 6748/2016, a importância de que outras propostas legislativas sejam apresentadas também em âmbito estadual e municipal - inclusive, no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário -, considerando particularidades de cada região. A esse respeito, propomos que sejam observados: o contexto histórico e o impacto de violações específicas em diferentes regiões; a infraestrutura e o acesso a serviços públicos, além do próprio acesso à justiça local; a presença de grupos étnicos e culturais distintos, que, por sua vez, possuem línguas, culturas e tradições próprias, entre outras particularidades

Por fim, a análise permitiu identificar aspectos positivos que valeriam ser replicados em outras

propostas e adaptadas aos respectivos contextos. Nesse sentido, a ficha de análise desenvolvida e juntada ao relatório (Apêndice 1) visa facilitar a análise de outros PLs em matéria de reparação pela violência de Estado, da mesma maneira que o PL 6748/2016 foi aqui analisado, com o objetivo de promover estudos e ações que visem debater publicamente as propostas legislativas, além de, se for o caso, impulsionar a sua tramitação.

6. Conclusões a partir das buscas e análises de propostas legislativas com a temática da Reparação

A partir do desenvolvimento desta pesquisa, apresentamos uma síntese das conclusões alcançadas em cada uma das fases do trabalho exposto: i) a primeira dedicada à realização de um levantamento, via pedidos de acesso à informação, de propostas legislativas envolvendo a temática da reparação a ações enquadradas como violência de Estado e análise preliminar dessas propostas para mapear aquelas que apresentam alinhamento com a temática em estudo; e ii) a segunda relativa à análise em profundidade do PL 6748/2016, a partir da elaboração, pela equipe de pesquisa, de uma ficha de análise para servir de modelo para o estudo de outras propostas de mesma temática em futuras pesquisas.

Em relação às conclusões obtidas na primeira frente de trabalho, destacamos as dificuldades de acesso aos projetos de lei no tema das reparações por meio da solicitação dessas informações via Lei de Acesso à Informação, seja pela ausência de resposta no caso de dois estados (Amazonas e Rio de Janeiro), seja pelo envio de um elevado número de propostas pouco ou nada alinhadas com a temática solicitada nos pedidos enviados às instâncias legislativas.

A partir desse cenário, levantamos algumas hipóteses na seção 4 que apontam, por um lado, para uma avaliação de que há um número reduzido de propostas envolvendo a temática de reparação em âmbito legislativo e, por outro, para problemas no sistema de buscas das instâncias legislativas e na indexação dos projetos de lei com essa temática,

o que pode estar resultando em buscas que não acessam a totalidade de propostas de interesse da pesquisa.

Nesse último caso, identificamos que o tema da reparação enfrenta dificuldades de acesso a projetos de lei que tenham esse objeto pela ausência de uma categoria presente nos sistemas de busca das instâncias legislativas que permita alocar todas as propostas nessa temática, o que facilitaria a sua identificação. Pelo contrário, o que observamos é que, ao menos na Câmara Municipal de São Paulo, a categoria que trata de reparação tem um significado de “reparo”, que não apresenta nenhuma relação com o sentido trabalhado nesta pesquisa.

Para além do problema de indexação, vale mencionar que as buscas solicitadas via LAI exigiram a intermediação de um/a funcionário/a da instância legislativa para interpretar o conteúdo do pedido e realizar a seleção das palavras-chave que seriam pesquisadas, o que exigiu uma compreensão sobre o conceito de reparação e a identificação das categorias adequadas para o retorno de PLs alinhados com a temática buscada. Nem sempre as respostas aos pedidos foram acompanhadas das palavras-chave buscadas no sistema, informação ausente nas respostas enviadas pela ALESP, ALBA e ALECE, o que dificulta a avaliação sobre a adequação das palavras-chave buscadas.

Nas três instâncias legislativas que enviaram propostas que julgaram ter relação com o objeto da nossa pesquisa (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Câmara Municipal de São Paulo), observamos que cada uma usou palavras-chave diferentes e em quantidades muito variadas e apenas a Câmara Municipal de São Paulo buscou por “ações afirmativas”, indicando um maior conhecimento da amplitude e alcance do conceito de reparação.

Também destacamos as conclusões relativas à análise preliminar que foi feita das propostas relacionadas ao objeto da pesquisa, que teve como foco a leitura da ementa e, em alguns casos, também de artigos para obter alguns esclarecimentos, mas sem a realização de uma leitura em profundidade do conteúdo do projeto de lei, como ocorreu na análise do PL 6748/2016 descrita na seção

5. Observamos que, de um total de 163 propostas diferentes encaminhadas em resposta aos pedidos via LAI, apenas 48 propostas estavam alinhadas com a temática da reparação a vítimas de violência estatal.

Dessas 48 propostas, três tematizam a violência de Estado no período da ditadura civil-militar no Brasil, propondo medidas de satisfação com a produção de efeitos mais amplos na sociedade, ao contribuírem para o conhecimento dos fatos na rede municipal de ensino e para a promoção da memória dos períodos autoritários que vigoraram no país. Além disso, outras duas propostas tematizam períodos anteriores à Constituição de 1988 no país, sendo uma referente à previsão de medida de compensação na forma de indenização às pessoas afetadas pela política de separação de pais e filhos, em São Paulo, em decorrência da política de isolamento compulsório de pessoas afetadas pela hanseníase e outra com a proposta de medida de satisfação com a proibição de homenagens a escravocratas em locais e monumentos públicos.

As outras 15 propostas tematizam violações de direitos humanos pelo Estado a partir da redemocratização do país e no momento presente, envolvendo, por exemplo, violência letal e ações contra a integridade física das pessoas, com o estabelecimento a vítimas e familiares de medidas de reparação envolvendo, majoritariamente, medidas de compensação na forma de indenização e medidas de reabilitação, com previsão de um ou mais tratamentos médico, psicológico, jurídico, pedagógico e assistencial. Também apareceram medidas de satisfação, como a divulgação da verdade e declaração de responsabilidade do Estado pela violação de direitos humanos e garantias de não repetição, como a capacitação de profissionais de segurança pública e do sistema de justiça. Por fim, as 28 propostas legislativas restantes propuseram ações afirmativas a grupos historicamente violentados e vulnerabilizados (pessoas negras, mulheres e pessoas trans). As medidas propostas envolveram o estabelecimento de cotas para o ingresso desses grupos em concursos e cargos públicos, mas três delas foram no sentido contrário, propondo a revogação das leis de cotas raciais e a vedação de reserva de vaga para grupos específicos classificados por etnias.

Em relação às conclusões obtidas na segunda frente de trabalho, destacamos inicialmente a escolha pelo

Projeto de Lei n. 6748 de 2016, de autoria do Deputado Federal Nilto Tatto do PT/SP, em razão da adequação ao escopo da pesquisa desenvolvida. A análise de uma proposta de política nacional de reparação por violações de direitos humanos que contemplasse aspectos históricos e atuais, somada à definição explícita do que se considera violações de direitos humanos, vítimas de violações de direitos humanos, dano coletivo e reparação, oportunizou que esta primeira experiência da equipe na análise de um PL sobre reparações fosse mais aprofundada. Os objetivos traçados para esta frente envolviam a construção de uma ficha de análise que pudesse servir de modelo para analisar diferentes projetos de lei e, a partir disso, pensar em sugestões para a elaboração de PLs que tratam do tema da reparação.

A análise do referido PL foi dividida em etapas, o que permitiu que a equipe de pesquisa tivesse mais proximidade com o processo legislativo e desenvolvesse um olhar atento aos elementos que compõem um projeto de lei. As etapas foram as seguintes: i) análise descritiva da íntegra do texto, elencando os objetivos, conceitos, modalidades de reparação, alcance e procedimento para efetivação da política, bem como descrição da legislação utilizada como fundamentação legal; ii) análise da justificativa do PL, dos argumentos e dos dados apresentados; iii) análise da tramitação legislativa a partir de documentos disponibilizados no site da Câmara dos Deputados; e iv) análise crítica do projeto, com discussão acerca das definições trazidas no texto e identificação de aspectos positivos e negativos.

Essa identificação de aspectos positivos e negativos do projeto se deu de forma orgânica em um processo de leitura detida sobre cada dispositivo do texto e estudo de uma série de leis e diplomas de direitos humanos, notadamente os que foram utilizados como fundamentação do PL, mas não só. O resultado desse exercício foi a elaboração de um modelo que pudesse ser utilizado na análise de outros projetos de lei, contemplando desde elementos básicos como informações de identificação do PL, de sua justificativa e tramitação, até questões mais complexas ou não necessariamente explícitas no texto, como eventuais fragilidades no processo de implementação da proposta, caso venha a ser aprovada.

É importante destacar que a ficha de análise proposta é um protótipo, resultado de uma primeira experiência

da equipe em estudos sobre projetos de lei e processo legislativo, o que significa, portanto, que poderá ser aprimorada a partir de novas análises e adaptada de acordo com o tipo de proposição e instância legislativa a qual venha a ser apresentada.

Por fim, cabe mencionar, ainda, que durante todo o processo que resultou no presente relatório, nossa equipe se reuniu diversas vezes para discutir os achados e as hipóteses levantadas, o que tornou o trabalho mais robusto. As contribuições que partiram de diferentes áreas do conhecimento - não só o Direito - foram essenciais para situar o objeto da pesquisa no tempo e no espaço. Assim, essa iniciativa terá atingido seus objetivos se puder servir de ponto de partida para outros estudos, especialmente aqueles que se propõem a analisar projetos de lei sobre o tema da reparação.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6748, de 2016. Dispõe sobre Reparação às Vítimas de Violações de Direitos Humanos praticadas por agentes do Estado após o período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF: Ano LXXII, n. 16, 03 fev. 2017, p. 298. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170203000160000.PDF#page=298>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11

jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Resolução nº 17, de 1989. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.388**, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Brasília, DF, 25 set. 2002.

Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da Universidade Federal de São Paulo (CAAF/UNIFESP).

Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006. Disponível em:

https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/documentos/Relat%C3%B3rio_-_Crimes_de_Maio.pdf.

Acesso em: 10 dez. 2023.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP,

2023. Disponível em:

<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

LACAVA, Luiza Veronese. **Política criminal em âmbito municipal**: uma análise da produção legislativa da Câmara Municipal de São Paulo durante a 17ª legislatura. 102 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2022.

MACHADO, Máira Rocha; VASCONCELOS, Natalia Pires de (coords.). **Letalidade prisional**: uma questão de justiça e de saúde pública. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa Insper; Colaboração Fundação Getúlio Vargas. Brasília: CNJ, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica). 1969.

ONU. Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário. Adotados e Proclamados pela Resolução 60/147 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 2005.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (DUDH). Adotada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

SICA, Ligia Paula Pires Pinto. Bianchini, Heloisa. O Mito da Imparcialidade. *In*: SICA, Ligia Paula Pires Pinto; RAMOS, Luciana de Oliveira (coords). **Questões de gênero**: espaço, voz e poder. São Paulo: FGV Direito SP, [s.d.]. p. 71-112.

UNIFESP, CAAF. **Relatório N.1 do Projeto Reparações**: Premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência do Estado. Síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do judiciário paulista em ações judiciais individuais, São Paulo, Unifesp: 2023.

(resumo)

Nome atribuído à proposta legislativa:	
Classificação (PL, PLC, PEC, etc.):	
Número:	
Autoria/partido:	
Ementa:	
Data da propositura/apresentação:	
Regime de tramitação:	
Situação atual:	
Últimas movimentações relevantes:	

(detalhamento)

1. Análise descritiva da proposta:

- a.** Tema da proposta;
- b.** Tipo(s) de reparação previsto(s);
- c.** Ação a ser reparada;
- d.** Agente da ação lesiva;
- e.** Destinatário(a) da proposta;

- f. Há delimitação temporal para aplicação da reparação? (ex.: a partir de data específica)
- g. Procedimento previsto para a obtenção da reparação;
- h. Alteração e inovação legislativa;
 - i. A proposta analisada altera alguma legislação vigente? Se sim, qual(is) e de que forma?
 - ii. A proposta analisada faz algum tipo de inovação jurídica? Se sim, qual(is) e de que forma?
(cria novo instituto, garantia ou tipo legal)

2. Da justificativa da proposta:

- a) Quais os principais argumentos que justificam a propositura?
- b) Qual a narrativa utilizada para justificar a proposta?
- c) Há menção a casos de violação de direitos humanos? Qual(is)? De que forma são abordados estes casos?
- d) São informados dados na justificativa? Quais dados e de que forma são apresentados?
- e) Há informações sobre o impacto orçamentário na proposta?

3. Da tramitação detalhada:

- a) Por quais comissões a proposta já passou? Qual o teor do(s) parecer(es)?
- b) Quais comissões ainda farão a análise e discussão sobre a proposta?
- c) Há possibilidades da proposta ser levada ao Plenário?

d) Qual a probabilidade da proposta ser rejeitada?

4. Análise crítica da proposta (espaço destinado a reunir reflexões sobre aspectos positivos e negativos da proposta; pontos relevantes e que não necessariamente estão presentes no texto do projeto ou na justificativa; possíveis contradições entre o objeto da proposta e sua efetividade caso aprovada, etc.)

a. Abordagem dos termos utilizados

- i.** Quais termos relacionados com o tema da reparação são mencionados expressamente na proposta legislativa? São termos já mobilizados em matéria de direitos humanos?
- ii.** Há conceituação dos termos utilizados? Qual é o conceito adotado?
- iii.** Os conceitos estão em conformidade e/ou fazem menção expressa ao entendimento jurídico no âmbito internacional dos direitos humanos? Quais diplomas internacionais são referenciados?
- iv.** Há algum termo não reconhecido expressamente no âmbito internacional? Qual? De que forma ele é abordado?

b. Diálogo com sociedade civil:

- i.** Foi realizada Audiência Pública ou Consulta Pública para discutir o tema com a sociedade civil? Se sim, quando? Há ata disponível? Quais os principais pontos da discussão?
- ii.** É possível notar contribuições de movimentos sociais e organizações da sociedade civil no

texto do projeto? Em qual momento da tramitação? (justificativa, debate nas comissões, votação, etc.) De que forma?

- iii. Quais as estratégias poderiam ser traçadas, a partir da atuação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil que atuam no campo do enfrentamento à violência de Estado, para a aprovação do PL?

Carla Osmo, Carolina Soares Nunes Pereira, Luisa Mozetic Plastino¹¹⁵ e Maria Eduarda de Castro Carneiro e Corrêa

1. Introdução

O presente trabalho faz parte de uma das etapas do Projeto Reparações, iniciativa do CAAF/UNIFESP cujo objetivo é “analisar criticamente a forma como se dá a reparação em casos de mortes provocadas pela polícia no Estado de São Paulo e refletir sobre mudanças que podem ser buscadas na prática da reparação nesses casos”¹¹⁶. Na primeira etapa do projeto foi produzido Relatório¹¹⁷ com premissas e conceitos fundamentais relacionados ao estudo do tema das reparações pela violência estatal. Neste segundo momento, uma das frentes de trabalho foi iniciar a etapa de produção de instrumentos metodológicos de coleta de dados e a análise de ações judiciais de caráter coletivo sobre reparações em casos paradigmáticos de violência do Estado.

Dessa forma, os objetivos desta frente da segunda etapa do projeto são de dois níveis: i) metodológico e ii) analítico-prescritivo. No nível metodológico, o qual será explicado detalhadamente no tópico seguinte, buscou-se

115 A pesquisadora participou do projeto como bolsista até 24/10/2023 e, após essa data, atuou de forma voluntária até a finalização deste relatório.

116 UNIFESP, CAAF: Projeto Reparações, 2022. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/projetos/projeto-reparacoes>

117 UNIFESP, CAAF. Relatório N.1 do Projeto Reparações: Premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência do Estado. Síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do judiciário paulista em ações judiciais individuais, São Paulo, Unifesp: 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/14oXeMtlI_RHhAIJ0ID6z1wDt1Fk8Qagz/view

produzir um protocolo e instrumento de pesquisa para leitura e coleta de dados de ações judiciais ajuizadas no sistema de justiça brasileiro relacionadas a pedidos de reparação nos âmbitos civil - ações de caráter coletivo - ou constitucional em casos de violência estatal, especialmente aqueles sobre violência e letalidade policial. Com isso, um dos resultados principais do trabalho foi o desenvolvimento de uma “ficha de leitura” (apêndice I) com perguntas que orientam a coleta de dados da pesquisa coletiva em ações judiciais e permite a uniformização de informações, facilitando a sistematização e posterior análise. No nível analítico-prescritivo, o protocolo de pesquisa desenvolvido foi aplicado pela primeira vez na leitura da ação civil pública apresentada em 2018 pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em decorrência das violações perpetradas por agentes de segurança pública em maio de 2006, nos eventos que ficaram conhecidos como Crimes de Maio (autos n. 1062551-10.2018.8.26.0053).

A equipe envolvida no projeto havia levantado uma lista de ações civis públicas tendo por objeto a reparação pela violência de Estado. A escolha por iniciar o trabalho de leitura e análise com a ação civil pública relativa aos Crimes de Maio de 2006 se justifica com base na relevância histórica e gravidade dos eventos e das violações de direitos humanos que marcaram os dias 12 a 20 de março de 2006, quando agentes de segurança assassinaram entre 560 e 600 pessoas¹¹⁸, a maioria delas sendo homens, jovens e negros. É importante ressaltar que o CAAF/Unifesp abarca também o Projeto “Violência de estado no Brasil: Um estudo dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da Antropologia Forense e da Justiça de Transição”¹¹⁹ em parceria com o Centro Latino-Americano da Universidade de Oxford. Frise-se, também, que o Movimento Mães de Maio, o qual se organizou a partir da iniciativa de familiares atingidas pela violência dos Crimes de Maio de 2006, faz parte

118 Conforme explicado pelo pesquisador Matheus de Araújo Almeida, até hoje não é possível dimensionar o número exato de vítimas. NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. 2/05 | Ciclo de Seminários Temáticos: Violência policial na contemporaneidade. Youtube, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LCRsJO5AXwM>

119 AMADEO, et.al. Projeto Violência de Estado no Brasil: Um estudo dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da Antropologia Forense e da Justiça de Transição”, São Paulo, s.n. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/projetos/violencia-do-estado-no-brasil>

da equipe de pesquisadoras e pesquisadores do CAAF/Unifesp e tem produzido diversas pesquisas, relatórios e notas técnicas¹²⁰ voltadas à orientação do Poder Público para o atendimento de vítimas da violência do Estado.

O estudo realizado para este relatório não tem por objeto os Crimes de Maio ou a luta do Movimento Mães de Maio. Sobre esses temas remetemos aos importantes materiais bibliográficos já produzidos, especialmente o livro “Do luto à luta: Mães de Maio”¹²¹ e o relatório “Violência de Estado no Brasil: uma análise dos crimes de Maio de 2006”¹²², que possibilitaram a reconstrução dos fatos e o avanço nos esforços por memória, verdade e justiça das vítimas e a pesquisas acadêmicas aprofundadas, como a dissertação de mestrado desenvolvida por Matheus de Araújo Almeida que apresenta uma etnografia do Movimento Mães de Maio na Baixada Santista¹²³.

Os esforços deste trabalho se resumem, assim, em compreender e descrever as estratégias de construção da ação civil apresentada pelo Ministério Público em decorrência das violações perpetradas no contexto dos Crimes de Maio de 2006, e apresentar uma análise crítica das atuações da Procuradoria do Estado do Poder Judiciário. Para tanto, a análise abordará uma descrição e sistematização das informações coletadas em nove pontos: 1. Atores que participam do processo; 2. Justificativa apresentada para a propositura de uma ação coletiva; 3. Estratégias na fundamentação da ação e formulação dos pedidos; 4. Estratégias de oposição ao pedido pela Procuradoria do Estado; 5. Significado de reparação adotado; 6. Pedido de provas e uso da investigação

120 ASSUMPCÃO, et. al. Contribuições para Implantação dos Núcleos Especializados de Atendimento Integral às Vítimas de Violência Estatal: Nota Técnica. São Paulo: CAAF/Unifesp, 2022.

Disponível em: https://ponte.org/wp-content/uploads/2024/01/Nota-Tecnica_FINAL.pdf

121 MOVIMENTO MÃES DE MAIO. Do luto à luta: Mães de Maio. São Paulo: Fundo Brasil de Direitos Humanos, 2011. Disponível em: <https://www.fundobrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/07/livro-maes-de-maio.pdf>

122 AMADEO, et.al. Violência de Estado no Brasil: Um estudo dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da Antropologia Forense e da Justiça de Transição. Relatório Final. São Paulo: CAAF/Unifesp: 2018. Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/documentos/Relat%C3%B3rio_-_Crimes_de_Maio.pdf

123 ALMEIDA, Matheus de Araújo. Do luto à luta: o Movimento Mães de Maio da Baixada Santista de São Paulo. 2021. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/D.8.2021.tde-30082021-173948. Acesso em: 2024-05-24.

criminal; 7. Respostas do Judiciário; 8. Tratamento das questões de gênero e raça; 9. Tempo do processo.

O objetivo é que, posteriormente, esse mesmo modelo de análise seja aplicado a outras ações civis públicas sobre reparação pela violência de Estado. Com isso, além de colaborar para o avanço das pesquisas em processos judiciais, espera-se extrair subsídios jurídicos para auxiliar a apresentação de novas ações coletivas de reparação relacionadas à violência de Estado, bem como para justificar a necessidade de mudanças nas respostas e práticas desenvolvidas pela Procuradoria do Estado e pelo Judiciário.

2. Metodologia para a análise das Ações Civis Públicas em matéria de reparações pela violência de Estado

A realização do trabalho de pesquisa com ações judiciais coletivas relacionadas à reparação pela violência do Estado se dividiu em quatro etapas: i) levantamento e coleta de documentos; ii) elaboração de instrumento de coleta de informações (ficha de leitura); iii) teste da ficha de leitura e reformulação; e iv) análise do conteúdo da ação judicial eleita.

Para o levantamento das ações judiciais coletivas, as pesquisadoras envolvidas no projeto definiram dois recortes principais: a classe processual e o tema das ações judiciais. Assim, foram listadas em um primeiro momento ações civis públicas (ACPs) - instrumento processual definido pela Lei 7.347/85 cujo objetivo é responsabilizar e obter reparação por danos causados a direitos difusos e coletivos - que tratassem de graves violações de direitos humanos em contextos de chacinas e massacres produzidos na democracia por agentes de segurança pública, especialmente relacionados às violências policial e no cárcere. Dessa forma, com o auxílio de meios de comunicação jurídicos e de contatos informais com integrantes da Defensoria Pública do estado de São Paulo e da organização Conectas Direitos Humanos, foi possível identificar o número de seis ACPs que cumpriam o escopo da pesquisa.¹²⁴

124 Pode ser interessante também incluir no universo de ACPs a serem analisadas aquelas movidas pelo Ministério Público Federal para buscar

Tabela 01: Lista de ações civis públicas levantadas pela pesquisa

Nome da ACP	Número dos autos	Localização
ACP dos Crimes de Maio	1062551-10.2018.8.26.0053	Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)
ACP de Jacarezinho	0184024-29.2021.8.19.0001	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ)
ACP Chacina de Messejana/Curió	0198517-42.2019.8.06.0001	Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE)
ACP da Letalidade Policial em São Paulo	1025361-76.2019.8.26.0053	Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)
ACP Chacina no Sistema Prisional do Amazonas	0659580-57.2019.8.04.0001	Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM)
ACP da Revista Vexatória	1020194-54.2014.8.26.0053	Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)

Fonte: elaboração própria

O acesso à íntegra dos processos judiciais é limitado pelas interfaces de pesquisa virtual de cada um dos tribunais estaduais, os quais muitas vezes exigem *logins* e senhas de advogados/as para além do preenchimento do número dos autos nos campos de pesquisa. Considerando que parte das integrantes do projeto envolvidas nessa frente de trabalho são também advogadas no Estado de São Paulo e estão familiarizadas com a interface de busca do Tribunal de Justiça de São Paulo¹²⁵, iniciou-se a coleta de documentos judiciais por aquelas ações que encontravam-se públicas no TJSP.

Após o *download* de todos os documentos disponíveis nos autos da ACP dos Crimes de Maio, foi elaborada

reparação pelas violações graves de direitos humanos praticadas durante a ditadura militar. Essas, no entanto, não fazem parte do escopo inicial do projeto, focado em violações graves por agentes da segurança pública posteriores à transição democrática.

125 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do>

uma ficha de leitura (apêndice I) para garantir maior uniformização dos registros de pesquisa levados a cabo por diferentes pesquisadoras. A ficha foi inspirada em instrumento metodológico desenvolvido pela professora Maria Cecília Asperti em pesquisas coletivas prévias da Clínica de Acesso à Justiça da FGV SP que envolveram a leitura de ações judiciais individuais de indenização civil relacionadas à Operação Castelinho¹²⁶ e ao Massacre do Carandiru¹²⁷.

A ficha de leitura é organizada em 14 seções que se estruturam em perguntas com informações sobre cada uma das principais peças de um processo judicial em cada uma das possíveis instâncias (primeiro grau, segundo grau e instâncias superiores) no período de trâmite da ação.

No caso da ACP dos Crimes de Maio, não houve uma resolução de mérito até a conclusão deste relatório e o último andamento data de 15/03/2024 com a indicação de que os autos estão finalmente “conclusos para julgamento”. Após um período de mais de 1260 dias de trâmite da ação no Superior Tribunal de Justiça, aguarda-se decisão importante sobre a aplicação do instituto da imprescritibilidade em casos de graves violações de direitos humanos.

Em razão da paralisação do processo no STJ, a coleta e análise de informações apresentadas neste relatório se resume aos documentos disponíveis no primeiro e segundo grau de jurisdição até o momento da admissibilidade do Recurso Especial no STJ. A análise que se apresenta a seguir traz, portanto, uma sistematização dos principais achados da coleta de dados e informações disponíveis nas petições, contestações, sentença, recursos judiciais de apelação, acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, Recurso Especial ao STJ, decisão de admissibilidade do Recurso Especial e decisão do STJ sobre a habilitação de *amicus curiae* na ACP dos Crimes de Maio. Essa sistematização foi realizada a partir dos pontos apresentados na introdução, considerados

126 ASPERTI, Maria Cecília; PÜSCHEL, Flavia Portella, MENDES, Diana; OSO, Carla; PLASTINO, Luisa; JACOMINI, Irene; CAMARGO, Helena; SCANAVACCA, Linneo. *Amicus Curiae: o caso José Airton Honorato e outros (Castelinho) vs. Brasil*. São Paulo: FGV Direito São Paulo – Núcleo Gênero e Direito, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/33422>

127 ASPERTI, Maria Cecília de Araújo et.al. (Não) Acesso à justiça nos casos de indenização dos familiares das vítimas do massacre do Carandiru. In: BRASIL. Ministério Público Federal. *Câmara de Coordenação e Revisão, 7. Coletânea de artigos: violência de Estado: controle externo da atividade policial, sociedade e sistema de justiça*. Brasília: MPF, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31840>

pela equipe do projeto como relevantes para compreender as estratégias adotadas na construção da ação e os desdobramentos que ela tem no Judiciário, inclusive com o objetivo de reunir subsídios para novas ações coletivas em matéria de violações graves de direitos humanos.

3. Análise preliminar da Ação Civil Pública dos Crimes de Maio

3.1. Sobre atores que participam do processo

A Ação Civil Pública (ACP) n. 1062551-10.2018.8.26.0053 foi movida em 14 de dezembro de 2018 pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), por meio de equipe da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos encabeçada pelo promotor Eduardo Ferreira Valério, conhecido por ter uma importante atuação na área dos direitos humanos. Interessante notar que, diferentemente do que se passou na atuação do MPSP na esfera criminal no caso dos Crimes de Maio¹²⁸ e do que com frequência acontece no exercício de sua competência constitucional de controle externo da atividade policial¹²⁹, nesta ACP o MPSP, no exercício de sua competência de defesa de direitos difusos ou coletivos, desenvolveu nas 145 páginas que compõem a petição inicial uma defesa contundente da responsabilidade do Estado pelos Crimes de Maio e, conseqüentemente, de seu dever de reparar, com base em diferentes relatórios sobre os Crimes de Maio e nos inquéritos, arquivamentos e denúncias.

128 A petição inicial faz menção a pedido de reanálise dos processos criminais e a questionamentos sobre a atuação do Ministério Público no que se refere aos Crimes de Maio, cuja apreciação não é de competência da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos (p. 26).

129 A existência de falhas no controle externo da atividade policial pelo Ministério Público foi notada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em sua sentença, que em 2023 condenou o Estado brasileiro no caso Honorato e outros vs. Brasil (par. 182). Pesquisas anteriores com inquéritos policiais relacionados a mortes produzidas pelas polícias no Rio de Janeiro e em São Paulo também apontam para uma atuação institucional do Ministério Público que respalda a atividade policial por meio da chancela dos arquivamentos. Ver: ZACCONE, Orlando. Indignos de vida: A forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2015. GODOI, Rafael et al. Letalidade policial e respaldo institucional: perfil e processamento dos casos de «resistência seguida de morte» na cidade de São Paulo. Revista de Estudios Sociales, n. 73, p. 58-72, 2020.

Em 20 de março de 2019, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE/SP), por meio do seu Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania, requereu sua admissão no processo na qualidade de assistente litisconsorcial¹³⁰, pedido esse deferido na sentença. A DPE/SP, uma vez admitida como assistente litisconsorcial, passou a ter um papel relevante no processo, apresentou tal como o MPSP recurso de apelação em face da sentença negativa e, depois do acórdão do TJSP, foi sozinha a responsável pela propositura dos recursos especial e extraordinário, já que o MPSP não recorreu aos tribunais superiores.

Por sua vez, o pedido formulado pelo Conselho Nacional de Defesa dos Direitos Humanos (CNDH), em grau de recurso, de admissão como assistente simples, fundamentado a partir de seu “especial interesse em ações que versem sobre graves violações de direitos humanos”, foi negado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), com a justificativa de que “o requerente não demonstrou de que forma terá sua esfera jurídica diretamente alcançada pelo resultado deste processo” (decisão do STJ de 27/6/2022 no Agravo em RESP 1773152), o que seria necessário para essa modalidade de participação no processo.

Igualmente, foram negados os pedidos de ingresso como *amici curiae* formulados pelo Movimento Independente Mães de Maio e pela Conectas Direitos Humanos perante o STJ. A decisão monocrática da Ministra Assusete Magalhães, contrária a esses pedidos, citou entendimentos anteriores do STJ no sentido de que os *amici curiae* devem atuar em defesa do interesse público e não em defesa de interesses das partes, e afirmou que as requerentes não teriam a agregar em relação aos elementos já apresentados por MPSP e DPE/SP. Acrescentou que o fato de a discussão no STJ ser processual “torna ainda mais acentuada a desnecessidade de intervenção” (decisão do STJ de 26/6/2022 no Agravo em RESP 1773152). Admitiu apenas a manifestação escrita das requerentes a título de memoriais.

130 A figura jurídica do assistente litisconsorcial está prevista entre os artigos 119 e 124 do Código de Processo Civil e é aquele que, apesar de não ter iniciado a ação, pode solicitar ao poder Judiciário que seja reconhecida a sua legitimidade para atuar com uma das partes do processo contra o adversário da figura que estiver assistindo. Nesse caso, a Defensoria Pública solicitou sua entrada na ACP dos Crimes de Maio para dar assistência ao Ministério Público de São Paulo contra a Fazenda Pública.

Verifica-se, assim, uma posição do STJ excessivamente restritiva em relação à participação de terceiros e refratária às contribuições que o CNDH, o Movimento Mães de Maio e a Conectas Direitos Humanos poderiam trazer ao processo. No caso da decisão sobre os requerimentos desses dois últimos, a sugestão, a partir da referência a precedentes do STJ, de que o pedido de participação das requerentes seria para defender o interesse de uma das partes, ignora que se trata de evento de relevância pública e que as requerentes têm profundo conhecimento do caso e do problema da violência institucional no estado de São Paulo. Mesmo em uma ação de caráter coletivo parece se repetir a tendência do Judiciário verificada em ações individuais de indenização, no sentido de tratar casos de violência de Estado, inclusive massacres, como demandas de interesse privado¹³¹. O impedimento à participação de terceiros prejudica a democratização do debate sobre casos de grande relevância e a possibilidade de o Judiciário alcançar uma melhor compreensão da controvérsia, inclusive para decidir sobre o tema da prescrição em um caso de violação grave de direitos humanos.

3.2. Justificativa apresentada para a propositura de uma ação coletiva

O instrumento escolhido para a reivindicação de reconhecimento da responsabilidade do Estado e de adoção de medidas de reparação neste caso foi a ação civil pública, ou seja, uma ação de caráter coletivo. A propositura da ação coletiva é justificada a partir do reconhecimento de que os Crimes de Maio produziram danos para toda a coletividade. Os danos, segundo a petição, são decorrentes do ambiente social de violência, truculência, insegurança e medo que fragilizaram instituições policiais e o sistema de justiça. Dessa forma,

131 CENTRO DE ANTROPOLOGIA E ARQUEOLOGIA FORENSE DA UNIFESP; NÚCLEO DE ACESSO À JUSTIÇA, PROCESSO E MEIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS DA FGV SP; NÚCLEO GÊNERO E DIREITO DA FGV SP. Relatório n. 1 do Projeto Reparações: premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência de Estado: síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do Judiciário paulista em ações judiciais individuais. São Paulo: CAAF/UNIFESP, 2023.

busca-se indenização por danos sociais (difusos) no valor de R\$76.788.600,00 reais (multiplicação entre os valores de danos morais atribuídos a cada vítima pelo número de vítimas) que devem ser destinados ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos e Coletivos, previsto na Lei 13.555/2009.

3.3. Estratégias na fundamentação da ação e formulação dos pedidos

A Ação Civil Pública se ampara, essencialmente, na responsabilidade do estado de São Paulo pelos Crimes de Maio de 2006. O Ministério Público do Estado de São Paulo sustenta a responsabilidade em dois âmbitos. No primeiro, o Estado seria responsável pela morte dos agentes públicos das forças de segurança porque sabia que os ataques aconteceriam, mas deixou de alertar e precaver seus agentes. No segundo, o Estado seria responsável pelas mortes de civis – em sua maioria, moradores da periferia das cidades paulistas – porque foram praticadas por agentes da segurança e por grupos de extermínio como forma de revanchismo pelos ataques do Primeiro Comando da Capital nos dias 12 e 13 de maio de 2006. Conforme os relatórios juntados ao Inquérito Civil n. 14.0725.0001580/2014-1, policiais militares teriam tanto integrado os grupos de extermínio, quanto com eles colaborado ao promoverem toques de recolher, escolherem as vítimas e alterarem o local dos crimes para dificultar a produção de provas. O MPSP se baseia em laudos de antropologia forense e medicina legal, com especial destaque para a perícia independente realizada pelo CAAF, para sustentar que foram praticadas execuções sumárias e rejeitar a hipótese de combate entre as vítimas e agentes de segurança. Não se trata, portanto, de discutir parâmetros para o uso da força em ações oficiais dos agentes de segurança, mas sim de demonstrar que havia colaboração e participação de policiais nos grupos de extermínio e que estão presentes diversos outros fatores que levam a concluir pela responsabilidade do Estado, como alterações no local do crime

e ausência de perícia adequada.

Diante desse cenário, o MPSP recorre ao repertório da justiça de transição para fundamentar a ação. O *parquet* argumenta que a ditadura militar deixou como legado o desprezo pelos policiais de baixa patente e a tolerância com grupos de extermínio integrados por agentes da segurança. Os Crimes de Maio seriam consequência das falhas dos mecanismos de justiça de transição em realizar as devidas reformas das instituições de segurança pública. Assim, o MPSP sustenta a necessidade desses mecanismos para a concretização da democracia. Na ação em questão, são acionados dois dos quatro pilares da justiça de transição:¹³² a reparação das vítimas e a garantia do direito à verdade e à memória. A petição inicial alega que o pilar das medidas de não repetição seria objeto de ação posterior e o pilar do adequado tratamento jurídico dos crimes estaria fora de sua alçada institucional. Ainda assim, a inicial apresenta o pedido de que o Estado seja condenado à elaboração de um vídeo sobre os acontecimentos em questão, o que considera ser, de certa forma, uma medida de não repetição, como exposto na próxima seção, a respeito do significado de reparação adotado.

O MPSP formula pedidos de reparação das vítimas em caráter individual e coletivo. As reparações individuais são fundamentadas pelos danos morais e materiais sofridos por sobreviventes e familiares de vítimas civis e policiais em razão dos Crimes de Maio. A reparação individual se divide em indenização e disponibilização de atendimento psicológico por profissionais especializados, com a indicação de que a comprovação dos danos deve ser feita em habilitação individual no processo, uma vez reconhecidos os danos em abstrato. Já as reparações coletivas são fundamentadas nos danos sociais sofridos por toda a população do estado de São Paulo, diante da violação do direito à segurança. A reparação coletiva seria na forma de indenização destinada ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos e Coletivos Lesados.

Por fim, o *parquet* formula pedidos de garantia do direito à verdade e à memória. Há demanda de

¹³² As medidas de justiça de transição costumam ser divididas em quatro eixos ou pilares: verdade e memória, justiça (ou responsabilização criminal), reparação e garantias de não repetição.

pedido oficial de desculpas às vítimas e seus familiares para que o Estado reconheça sua responsabilidade e promova a verdade sobre os Crimes de Maio de 2006. Há, também, demanda de produção de vídeo institucional para promoção da memória das vítimas com a participação dos familiares e sobreviventes que assim desejarem. O MPSP sustenta que a produção do vídeo tem o papel simbólico de preservar a memória coletiva paulista sobre as violações de direitos humanos e de dar voz às vítimas e familiares dessas violações.

3.4. Significado de reparação adotado

A primeira referência usada na petição inicial para embasar o direito à reparação, como exposto na seção anterior, é a justiça de transição. Considerando que os fatos do caso se relacionam com a falta de uma justiça de transição no Brasil, apresenta-se o objetivo de efetivar, por meio da ACP, dois pilares da justiça de transição: o direito à memória e à verdade e a reparação das vítimas.

A segunda referência usada para o significado de reparação adotado na inicial é o conceito de reparação integral extraído dos Princípios e Diretrizes Básicos do Direito a Garantias e Reparações para Vítimas de Graves Violações ao Direito Internacional Humanitário, aprovados por meio da Resolução 60/47 de 2005 da Assembleia Geral da ONU. De acordo com a petição inicial, o “conceito de reparação das vítimas, nos termos das orientações das Nações Unidas, implica quatro competências a serem alcançadas: restituição, compensação, reabilitação e satisfação” (petição inicial, fls. 130).

A partir dessas referências, a inicial sustenta que a reparação pelas violações de direitos humanos não deve se restringir à compensação financeira, deve incluir também, em primeiro lugar, a reabilitação, ou seja, “é preciso oferecer às vítimas e familiares garantias de plena saúde física e mental, destinada à superação

possível daqueles traumas” (petição inicial, fls. 131). Deve abarcar, em segundo lugar, medidas de satisfação às vítimas e familiares, por meio da “revelação das circunstâncias em que se deram as violações de direitos humanos” (petição inicial, fls. 132), e da apresentação pelo Estado de um pedido de desculpas “por meio de ato público amplamente divulgado e mediante a publicação de texto claro e objetivo” (petição inicial, fls. 135).

Quanto às garantias de não repetição, que também fazem parte do conceito de reparação integral do direito internacional dos direitos humanos, a inicial afirma que “providências de aprimoramento institucional voltadas à não-repetição” serão objeto de outra ação civil pública (petição inicial, fls. 132, 140). De qualquer maneira, apresenta o requerimento de que o Estado seja condenado à elaboração de um vídeo com registro de depoimentos de familiares das vítimas e sua disponibilização na página oficial do governo estadual, o que defende ser, em certa medida, uma garantia de não repetição:

Sem prejuízo da função pedagógica, a disponibilização do vídeo cumpre, em menor escala e de modo indireto, a garantia de não repetição. Por certo a mera disponibilização do vídeo e sua divulgação não garantem que no futuro sejam evitadas ações de extermínio por parte do Estado. Todavia, a perenização da memória dos acontecimentos deixa sempre presente o que se viveu e as dores relacionadas, indicando que esse tipo de ação, por parte do Estado, é equivocada e merece, sempre, forte repúdio (petição inicial, fls. 139).

Dessa forma, como pedidos de reparação, a petição inicial apresenta o de reconhecimento judicial do direito das famílias ao pagamento de indenização por danos morais e materiais – de forma genérica, indicando que isso deverá ser buscado posteriormente pelas famílias em processos individuais de habilitação – e o pagamento de indenização coletiva pelo dano de caráter social. Requer ainda a disponibilização de apoio psicológico aos familiares

das vítimas, a apresentação do pedido formal de desculpas e a elaboração de vídeo institucional com a oitiva de familiares.

3.5. Pedido de provas e uso da investigação produzida na esfera criminal

A inicial da Ação Civil Pública n. 1062551-10.2018.8.26.0053 afirma que até dezembro de 2018, momento da sua propositura, as vítimas entendiam não ter recebido resposta adequada pelo Estado na esfera das investigações criminais (petição inicial, fls. 47), razão pela qual avaliavam que o inquérito teria ocorrido apenas de um ponto de vista formal, tendo sido as investigações limitadas a oitivas de familiares, sem investigações sobre os fatos em si e sobre o envolvimento de policiais (petição inicial, fls. 48).

Nesse sentido, ressalta que as Mães de Maio assistidas pela organização Conectas Direitos Humanos solicitaram ao Procurador Geral da República a federalização do caso Chacina do Parque Bristol, ocorrido em 14 de maio de 2006, que fez parte dos Crimes de Maio (petição inicial, fls. 47). Em atenção a esse pedido, o PGR apresentou ao Superior Tribunal de Justiça requerimento de deslocamento de competência do caso para a Justiça Federal, ressaltando a inércia das autoridades estaduais nas investigações (petição inicial, fls. 48).¹³³ A inicial da ACP ainda retoma dados da Ouvidoria de Polícias que evidenciam a proporção exagerada de arquivamentos nas chacinas (petição inicial, fls. 49). Desse modo, a ACP observa que não há condenações criminais, mas evidencia que isso não afasta o dever do Estado de reparar as vítimas.

Nesse sentido, na discussão sobre a atuação ilícita de policiais, a inicial da ACP afirma que é a condição de agentes do Estado, e não de meros cidadãos, que praticam de modo voluntário uma conduta

¹³³ Em 2022, o Superior Tribunal de Justiça aceitou o pedido de federalização. Para saber mais acesse: <https://www.conectas.org/noticias/stj-decide-federalizar-chacina-ocorrida-nos-crimes-de-maio/>

violenta resultando em dano a alguém, o que configura a responsabilidade civil do Estado (petição inicial, fls. 113). Nesse ponto, o arquivamento do inquérito policial não é relevante, conforme a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP, 7ª Câmara de Direitos Público, Apelação nº 1002145-57.2017.8.26.0053) retomada na peça, e nem é relevante que não tenha havido a identificação dos policiais responsáveis.

Já a Fazenda Pública, na argumentação que utiliza para afastar o direito de reparação das vítimas, afirma que o arquivamento da maioria dos inquéritos e as decisões de impronúncia, bem como a ausência de identificação de militares, prejudicariam a possibilidade de responsabilização do Estado (contestação, fls. 1626). Ainda, cita julgado em que o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que houve confronto entre vítimas e policiais e não execução sumária, para sugerir que nos Crimes de Maio as mortes poderiam ter se dado em confronto, fazendo referência às vítimas como “*meliantes*”. A partir disso, a Fazenda argumenta que, nos casos em que tivesse havido decisão judicial na esfera criminal afirmando a ocorrência de confronto e legítima defesa, a decisão criminal faria coisa julgada no cível, impossibilitando a reparação (contestação, fls. 1627).

3.6. Estratégias de oposição ao pedido pela Procuradoria do Estado

A Procuradoria do Estado de São Paulo adota algumas estratégias para se opor aos pedidos do Ministério Público do Estado de São Paulo na contestação. Inicialmente, alega a ilegitimidade do MPSP para demandar a reparação para vítimas e familiares dos Crimes de Maio porque não se trataria de direitos individuais homogêneos indisponíveis e, portanto, a pauta estaria fora da alçada constitucionalmente delimitada daquele órgão. Sustenta que os titulares do direito à reparação devem entrar com ações individuais, onde se verifique e quantifique os danos de maneira individualizada.

Ademais, a Procuradoria afirma que a pretensão de reparação por danos causados pela responsabilidade do estado de São Paulo nos crimes em questão prescreveu após cinco anos contados a partir dos fatos. Argumenta que a imprescritibilidade para pedidos de reparação só decorre de casos de tortura, não podendo ser estendido para casos de morte provocadas por agentes de Estado. Nesse sentido, a Procuradoria contraria a jurisprudência interamericana de direitos humanos, que reconhece a imprescritibilidade da pretensão de investigação, responsabilização e reparação nos diferentes tipos de violações graves de direitos humanos, reafirmada especificamente para ações de caráter civil no caso *Órdenes Guerras e outros vs. Chile* (2003) e para violações sistemáticas de direitos humanos praticadas no Brasil nos casos *Gomes Lund e outros vs. Brasil* (2010) e *Herzog e outros vs. Brasil* (2018).

Quanto ao mérito da ACP, a Procuradoria busca afastar a responsabilidade do Estado de algumas maneiras, por vezes contraditórias. Sustenta que não há qualquer prova da participação de agentes públicos nos Crimes de Maio porque não houve identificação nem condenação penal de agentes. Depois, argumenta que a eventual colaboração de agentes públicos para a prática dos crimes não se deu no cumprimento da função pública, mas por interesses pessoais e motivos egoísticos, não podendo o Estado ser responsabilizado nesse contexto. Por fim, a Procuradoria sustenta que a produção da morte por policiais em situação de confronto, em razão do estrito cumprimento do dever legal e da legítima defesa, não pode acarretar a responsabilidade do Estado, que só responde por atos ilícitos de seus agentes e não por atos lícitos. Dessa forma, a Procuradoria justifica as ações policiais pela ideia de confronto, mas também argumenta que a participação de agentes nos crimes seria estranha à condição de agente público, simultaneamente alegando a compatibilidade e a incompatibilidade da atuação dos agentes com a função pública.

Para afastar os pedidos de reparação por danos individuais, são apresentados dois argumentos na contestação. Em primeiro lugar, a Procuradoria alega que a reparação natural deve preceder à reparação pecuniária pelo dano moral, o que pode ocorrer com um pedido de desculpas ou de retratação. Contraditoriamente, argumenta também que

o Chefe do Poder Executivo não deve se desculpar por fato estranho à sua esfera de atuação. Em segundo lugar, afirma que não há, na ação, os requisitos específicos nem a prova dos danos moral e material, da dependência econômica e da ligação por parentesco e proximidade, não sendo possível o reconhecimento coletivo, homogêneo e genérico. Esse segundo argumento já foi objeto de estudo de pesquisadoras do CAAF, quando contribuíram enquanto *amicus curiae* no *Caso Honorato e outros v. Brasil* na Corte Interamericana de Direitos Humanos. As pesquisadoras observaram que a Fazenda e o Judiciário brasileiro fazem uso frequente do argumento de ausência de prova da veracidade das relações familiares e do sofrimento¹³⁴, argumento que é reproduzido pela Procuradoria na contestação desta ACP.

Para afastar o pedido de reparação por dano moral coletivo, a Procuradoria se ampara em julgado do Superior Tribunal de Justiça para sustentar a incompatibilidade do dano moral com a ideia de transindividualidade da lesão, ou seja, da indeterminabilidade do sujeito passivo na ofensa e digno de reparação. Alega também que o valor pedido pelo MPSP para reparar a lesão coletiva prejudicaria a população do mesmo Estado demandado.

3.7. Respostas do Judiciário

As respostas do Poder Judiciário no primeiro e segundo grau, tanto a sentença da 16ª Vara da Fazenda Pública quanto o acórdão da 11ª Câmara de Direito Público TJSP, entenderam pela improcedência da ação em razão de sua prescrição e determinaram a extinção do processo sem resolução de mérito (art. 487, II, Código de Processo Civil).

A sentença adotou como principais fundamentos jurídicos para aplicação da prescrição: i) o “princípio da segurança jurídica”, para justificar a ideia de que a imprescritibilidade deveria ser limitada aos casos

134 ASPERTI, Maria Cecília; PÜSCHEL, Flavia Portella; MENDES, Diana; OSMO, Carla; PLASTINO, Luisa; JACOMINI, Irene; CAMARGO, Helena; SCANAVACCA, Linneo. *Amicus Curiae: o caso José Airton Honorato e outros (Castelinho) vs. Brasil*. São Paulo: FGV Direito São Paulo – Núcleo Gênero e Direito, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/33422>

expressamente previstos em lei; ii) a aplicação, na ausência de norma expressa, da regra de cinco anos prevista no Decreto 20.910/32; e iii) o afastamento de precedentes do STJ de aplicação da imprescritibilidade para casos da ditadura militar, por considerar que tais precedentes estariam limitados ao crime de tortura, afirmando conseqüentemente que os Crimes de Maio seriam diversos daqueles da ditadura e não abarcariam a tortura.

Destarte, além de não ser aplicável a analogia no caso vertente, a aplicação analógica defendida pelo autor desta ação não tem pertinência, como bem observou a ré na contestação, “Não faz nenhum sentido a ligação que faz o Parquet ao tema da imprescritibilidade das ações reparatorias por crimes de tortura que teriam sido praticadas durante o regime militar, porque são absolutamente diversos os pressupostos. A jurisprudência que considera imprescritível a ação reparatoria decorrente de tortura, diz respeito a esse evento – tortura – e não ao indicado na inicial, inexistindo qualquer menção a esse pressuposto” (fls.1744, grifos no original).

A decisão desconsidera e deixa de mencionar tratados e decisões internacionais de direitos humanos que foram trazidos na petição inicial que fundamentam a imprescritibilidade das graves violações de direitos humanos. Nesse sentido, a sentença adere à narrativa e aos argumentos apresentados pela Fazenda Pública, que se empenha em descredibilizar e não reconhecer as execuções sumárias e outras violações sistemáticas de direitos humanos levadas a cabo por grupos de extermínio formados por agentes do Estado durante o mês de maio de 2006, práticas essas que foram constatadas em relatório do CAAF/Unifesp acostado aos autos¹³⁵.

¹³⁵ Na página 893 do processo está anexado o Relatório Final do CAAF Unifesp: “Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição” (2018). No relatório é descrito, por exemplo, que as análises forenses nas vítimas fatais permitem identificar lesões diversas daquelas causadas por armas de fogo que poderiam caracterizar a ocorrência de tortura antes da morte. Ver em: AMADEO, Javier et al. Violência de Estado no Brasil: Uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição. Relatório Final. Unifesp, 2018, p.72.

Da mesma forma, a sentença reproduz no relatório sobre os fatos trechos da contestação do Estado que aproximam policiais responsáveis pelas mortes com a figura do “meliante”, designação que é historicamente usada para criminalizar pessoas pobres e negras: “Aduz que o policial que agiu em parceria com meliantes, se assim tiver ocorrido, em função de motivo pessoal, não se confunde com sua qualidade de agente” (fls.1740). Com isso, operacionaliza discursivamente a desresponsabilização do Estado ao descaracterizar policiais que agem contra a lei como agentes do Estado por meio da sua criminalização e aproximação com a figura do “meliante”.

O acórdão, por sua vez, reproduz boa parte da sentença para fundamentar a decisão sobre a prescrição. Três páginas do acórdão (fls. 1873 a 1876) são literalmente um “copia e cola” da decisão de primeiro grau. Observa-se, igualmente, um esforço do desembargador relator para afastar a natureza de grave violação de direitos humanos, reconhecida para os crimes da ditadura, às práticas de violência e morte produzidas nos Crimes de Maio:

Ressalta-se, por oportuno, que a imprescritibilidade foi admitida pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça tão somente nos casos em que ocorrida prisão e tortura, situações que teria sido relevadas para se considerar que, ao tempo de sua ocorrência, não poderiam ter sido denunciadas. No caso em escopo, a indenização pretendida, não decorre de tortura, portanto, sujeita à prescritibilidade (fls.1876-1877).

Mais uma vez, é possível verificar a tentativa do Poder Judiciário em separar e diferenciar os acontecimentos da ditadura militar (reconhecidos como violações) daqueles que marcaram o mês de maio de 2006. Nesse caso, os documentos demonstram que o TJSP desconsidera além da existência da evidência de torturas praticadas em conjunto com as execuções sumárias nos Crimes de Maio, os problemas de

acesso à justiça e as dificuldades enfrentadas na democracia por mães e familiares de vítimas da violência do Estado para denunciar violações e vê-las devidamente processadas nos âmbitos criminal e civil.

3.8. Tratamento das questões de gênero, raça e classe

As questões de gênero, raça e classe estão, de modo geral, invisibilizadas nas peças que compõem a ação civil pública. Apesar dessa percepção, é possível observar a mobilização de alguns desses marcadores pelo Ministério Público do Estado de São Paulo na petição inicial. Assim, a despeito de não indicar expressamente que a luta por memória, verdade, justiça e reparação relacionada aos Crimes de Maio é impulsionada por mulheres, especialmente, mães, avós, tias e companheiras das vítimas, ao descrever o nascimento do Movimento Mães de Maio (fls.57-58) o MPSP indica nominalmente as mães responsáveis por fundar o movimento social.

De forma semelhante, apesar de não mobilizar argumentos como racismo sistêmico e o genocídio da população negra no país, o MPSP busca desassociar discursivamente as vítimas letais dos Crimes de Maio ao perfil de pessoas pertencentes a “facções criminosas”. Para isso, cria um tópico denominado “Evidências de que as vítimas não eram de facções criminosas” (fls.74) e apresenta dados sobre o perfil das vítimas, incluindo informações sobre o histórico de antecedentes criminais. Assim, indica que, segundo o CONDEPE, 96% das vítimas eram homens, mais de 80% tinham até 35 anos de idade (dos quais 63% tinham até 25 anos), mais da metade eram negros e apenas 6% apresentavam antecedentes criminais (fls.74). A partir desses dados a narrativa do MP é construída para afirmar que a violência do Estado foi direcionada contra pessoas “pobres e inocentes”.

Nesse sentido, parece que o MPSP antecipa e desde logo se opõe à possibilidade de criminalização das vítimas pela Fazenda Pública como parte da estratégia para desresponsabilizar o Estado e seus agentes públicos,

por meio de argumento jurídico que autoriza e legitima a violência letal sob a justificativa de “legítima defesa” e “estrito cumprimento do dever legal”. E, de fato, é o que se observa tanto na contestação quanto nas decisões judiciais que reproduzem a narrativa de “confronto” e “rixa” entre policiais e pessoas associadas ao crime (fls.1627-1630). Observou-se, assim, o uso recorrente pela Fazenda Pública de termos discriminatórios como “meliantes” (fls.1622, fls.1623-1624) e “integrantes de facções criminosas” (fls.1622 e fls.1627) para se referir às vítimas dos Crimes de Maio.

Vale pontuar que o termo “meliante” significa “aquele que não trabalha, vagabundo, vadio”, sinônimos frequentemente atribuídos a pessoas negras e pobres¹³⁶. O crime de “vadiagem”, inserido pela primeira vez no Código Criminal de 1830¹³⁷ e, posteriormente, no Código Penal de 1890¹³⁸, afetava diretamente pessoas negras, assim como o crime de “mendicância” e “capoeiragem”, dado que a introdução desses dispositivos como crimes na legislação brasileira se deu durante a escravização de pessoas negras e logo após à abolição formal dessa. Ou seja, além da criminalização com o uso do termo, há também componentes de raça e classe que são construídos a partir da valorização do trabalho formal, direito esse que não está garantido de forma equânime na sociedade, ainda nos dias atuais.

Da mesma forma, conforme já indicado, foi possível identificar a mobilização de esforços argumentativos da Fazenda Pública e do Poder Judiciário para diferenciar os Crimes de Maio daqueles cometidos no contexto da ditadura militar, com vistas a afastar a incidência da imprescritibilidade. Nesse sentido, é importante registrar que a Fazenda Pública dá um passo além, pois ao apresentar seus argumentos contra

136 Em que pese o crime de vadiagem ter sido revogado do ordenamento jurídico penal brasileiro, a previsão de que são considerados perigosas as pessoas condenadas por este crime e pelo crime de mendicância permanece em vigor na Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei n. 3688/1941). Ver Art. 14, inciso II da LCP.

137 CAPITULO IV: VADIOS E MENDIGOS - Art. 295. Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e util, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda sufficiente. Pena - de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias.

138 CAPITULO XIII: DOS VADIOS E CAPOEIRAS - Art. 399. Deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes: Pena - de prisão cellullar por quinze a trinta dias. § 1º Pela mesma sentença que condemnar o infractor como vadio, ou vagabundo, será elle obrigado a assignar termo de tomar occupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena.

o referencial teórico da justiça de transição trazido pelo MPSP na inicial, denomina o golpe militar que instaurou a ditadura de “Revolução de 1964” (fls.1632), deixando transparecer sua posição político ideológica.

3.9. Tempo do processo

Em relação aos tempos de tramitação da ação civil pública, sabe-se que ela foi ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo em 14 de dezembro de 2018, 12 anos após os eventos aterrorizantes e trágicos que marcam os Crimes de Maio.

Ao mapearmos as datas dos principais andamentos do processo, conforme detalhado na linha do tempo abaixo, verificamos que entre a petição inicial e a sentença transcorreu-se 6 meses e 10 dias. Ainda, entre os recursos de apelação e a decisão colegiada do TJSP passaram-se 4 meses e 8 dias, perfazendo 1 ano e 18 dias de tramitação no primeiro e segundo grau de jurisdição. Entre o acórdão e a apresentação do Recurso Especial pela Defensoria Pública de São Paulo ao STJ, em 03 de março de 2020, transcorreram 3 meses e 20 dias. Desde então, o tempo entre a remessa dos autos para o STJ, em 28/09/2020, e a última decisão dessa Corte em 13/12/2022, foi de 2 anos, 2 meses e 16 dias. Trata-se de demora injustificada, especialmente quando se tem em vista que a discussão submetida ao STJ é meramente processual.

No dia 15 de março do ano em que este relatório é produzido (2024) - 3 anos, 5 meses e 19 dias após a remessa dos autos ao STJ - o *status* do campo “última fase” foi alterado para informar que os autos estão “conclusos para a decisão ao(à) Ministro(a) Teodoro Silva Santos (Relator) - pela SJD”. Trata-se de uma sinalização importante no marco dos 18 anos dos Crimes de Maio, período marcado principalmente pela ausência de medidas estatais de reparação às vítimas, familiares-vítimas e todas as pessoas atingidas pela brutalidade das chacinas de maio de 2006.

Linha do tempo do processo ACP

Fase 01: Primeiro Grau

Data de início (propositura da ação fls. 1 a 145): 14/12/2018

Citação da Fazenda Pública (fls.1606): 04/02/2019

Data da contestação (fls. 1608-1638): 11/02/2019

Data da réplica MPSP (fls.1649-1688): 07/03/2019

Pedido de assistência jurídica (fls.1689-1726): 20/03/2019

Manifestação da Fazenda Pública contra entrada DPE (fls 1731): 11/04/2019

Data da audiência de instrução (se não houver, N/A): N/A

Data da sentença: 24/06/2019

Tempo médio da ação no primeiro grau em meses e dias: 6 meses e 10 dias

Fase 02: Segundo Grau

Data das razões de apelação MPSP (fls.1750-1763): 04/07/2019

Data das razões de apelação DPESP (fls.1773-1790): 30/07/2019

Data das contrarrazões de apelação (fls. 1800-1817): 19/08/2019

Data do parecer da PGJ (José Augusto Mustafá) (fls. 1833-1842): 11/10/2019

Data do acórdão (fls.1862-1880): 12/11/2019

Data dos embargos de declaração (se não houve, N/A): N/A

Decisão dos embargos de declaração (se não houve, N/A): N/A

Tempo médio da ação no segundo grau em meses e dias: 4 meses e 8 dias

Fase 03: Admissibilidade para instância superior e movimentações no STJ

Data do recurso especial para o STJ (fls. 1892-1921 - DPESP): 03/03/2020

Data do recurso extraordinário para o STJ (fls. 1939-1962 - DPESP): 03/03/2020

Data de contestação do recurso extraordinário (fls. 1968-1983): 12/05/2020

Data de contestação do recurso especial (fls. 2008-2022): 12/05/2020

Data parecer PGJ sobre recurso extraordinário (fls.2049-2061): 16/06/2020

Data parecer PGJ sobre recurso especial (2063-2076): 16/06/2020

Data do despacho que inadmite recurso especial (2077): 18/06/2020

Data despacho que inadmite recurso extraordinário (2078-2079): 18/06/2020

Data do agravo em Recurso Especial (2083-2089): 07/08/2020

Data do agravo em Recurso Extraordinário (2091-2098): 07/08/2020

Data contraminuta ao recurso de agravo (2114-2118): 02/09/2020

Data contraminuta ao recurso de agravo ao Recurso Extraordinário (2120-2128): 02/09/2020

Data pareceres PGJ (2132-2140/ 2142-2150): 24/09/2020

Data da remessa ao STJ: 28/09/2020

Data da decisão de mérito do STJ ou Data do último andamento: 13/12/2022 - Adiado o julgamento Petição N°

351211/2021 - AgInt no AREsp 1773152 (12106)

Data do último andamento: 15/03/2024 (11:58) - CONCLUSOS PARA DECISÃO AO(À) MINISTRO(A) TEODORO

SILVA SANTOS (RELATOR) - PELA SJD

Tempo médio da remessa para o STJ e a data da última decisão do STJ em anos e meses: 3 anos, 5 meses e 19 dias.

4. Considerações finais

Um dos objetivos do Projeto Reparações é compreender como se deram os esforços para obtenção de reparação por violações graves de direitos humanos por meio de ações judiciais de caráter coletivo e quais foram as respostas que esses esforços obtiveram, para extrair subsídios que colaborem com iniciativas nesse sentido. Com esse propósito, trabalhamos no levantamento de ações civis públicas para análise e na construção de um instrumento de pesquisa a ser utilizado para a coleta de informações dessas ações judiciais, testado e aprimorado a partir da experiência de sua aplicação para análise de uma primeira ação civil pública.

A ficha de leitura que produzimos - anexada a este estudo - é, portanto, um dos produtos desse trabalho. Ao mesmo tempo, a intenção é que ela ainda seja aplicada para análise das outras ACPs levantadas, de maneira a permitir a extração de informações que permitam a produção de uma análise sistemática e de um diagnóstico geral sobre as experiências com essas ações judiciais de caráter coletivo. Da mesma forma, desenvolvemos a partir da experiência de trabalho com a primeira ACP, um conjunto de nove questões para organizar a análise, que poderão ser igualmente aproveitadas no exame das demais ACPs.

A análise da ACP escolhida para dar início a esse trabalho - a ACP dos Crimes de Maio - nos permitiu chegar a resultados interessantes que já começam a iluminar como pode ser construída uma ação de caráter coletivo para reparação, e como essa pode ser contestada pela Fazenda Pública e recebida pelo Judiciário. O

Ministério Público do Estado de São Paulo foi o autor da ação, por meio de sua Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, em uma atuação importante que discrepou do que se verificou da atuação criminal do mesmo órgão. A escolha desse instrumento processual foi justificada em razão dos danos para a coletividade gerados pelos Crimes de Maio. No entanto, apesar do interesse público da ação, o Judiciário foi excessivamente restritivo em relação à participação de terceiros no processo, não autorizando o ingresso de atores que evidentemente poderiam contribuir com uma tomada de decisão mais qualificada. A Defensoria Pública do estado de São Paulo, por meio do seu Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, foi o único órgão admitido no processo para além de seu autor original, na qualidade de assistente litisconsorcial, e assumiu um papel bastante relevante no processo.

Quanto à forma como a ação é construída, observamos que se dedica a demonstrar a responsabilidade do Estado pelos Crimes de Maio, a partir de uma série de estudos e documentos forenses, destacando que a ausência de condenações criminais de policiais não anula ou reduz o dever do Estado de oferecer reparação às vítimas. A ação ampara o significado de reparação por ela adotado tanto na justiça de transição, relacionando os Crimes de Maio com a ausência de uma justiça de transição no Brasil, quanto nos Princípios e Diretrizes adotados pela Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução 60/47 de 2005. Nesse sentido, defende a necessidade de reparação integral pelas violações graves de direitos humanos e requer medidas de reparação individual - compensação financeira e atenção especializada para reabilitação às vítimas - e medidas de garantia do direito à verdade e à memória. O MPSP expressou a opção por não formular pedidos de garantias de não repetição nesse processo, deixando-os para uma ação futura.

A Procuradoria do Estado adotou diversas estratégias de oposição à demanda, entre uma argumentação formal ou de caráter processual - defendendo que o MPSP não teria legitimidade para propor a ação, que o instrumento processual é inadequado, e que o direito de propor a ação teria prescrito - quanto uma argumentação de mérito com teses aparentemente contraditórias e questionamentos sobre a demonstração dos danos. Já o Judiciário, em primeira e

segunda instância, se amparou em um argumento formal - a prescrição - para extinguir o processo, sem entrar no mérito da caracterização da responsabilidade do Estado e dos danos. A sentença argumentou no sentido de diferenciar os Crimes de Maio das violações graves de direitos humanos praticadas durante a ditadura militar, em relação às quais o STJ firmou jurisprudência em favor da imprescritibilidade, desconsiderando as regras do direito internacional dos direitos humanos. Nesse sentido, alega que os Crimes de Maio não envolveram tortura, deixando de atentar para indícios de que pode ter ocorrido tortura em alguns casos, mas também para o fato de que a tortura não é a única violação grave de direitos humanos cujas ações de responsabilização são imprescritíveis¹³⁹. O acórdão do TJSP que mantém essa decisão quase que simplesmente transcreve, como fundamentação, boa parte da sentença. Até a conclusão desse estudo, o recurso contra essa decisão aguarda julgamento pelo STJ, instância na qual o processo mais tem se demorado.

As questões de gênero, raça e classe de alguma maneira aparecem na petição inicial, mas são invisibilizadas no processo enquanto fatores a serem considerados para a caracterização da responsabilidade do Estado e dos danos sofridos, e na definição das reparações devidas. Ao mesmo tempo, observa-se o uso de expressões discriminatórias com referência às vítimas na contestação da Fazenda Pública e nas decisões judiciais, tal como “meliantes” e “integrantes de facções criminosas”, na intenção de criminalizá-las e elidir a responsabilização do Estado.

Assim, observa-se nessas respostas ao mesmo tempo uma evitação de se entrar no mérito da discussão com a invocação de um argumento formal, e uma aparente tentativa de representar as violações que são objeto da ação como menos graves do que as da ditadura militar, ou como justificadas por meio da criminalização das vítimas. Nesse sentido, esses achados confirmam a pertinência da categoria “*negacionismo judicial*”, que, de acordo com Matheus Almeida, é utilizada pelas Mães de Maio para fazer referência à forma como o Judiciário se

¹³⁹ Conforme o Estatuto de Roma, promulgado no Brasil por meio do Decreto n. 4.388/2002, são imprescritíveis os crimes de lesa humanidade e os demais crimes de competência do Tribunal Penal Internacional. A Corte Interamericana de direitos humanos vem afirmando a imprescritibilidade em casos de violações graves como desaparecimentos forçados, execuções sumárias, extralegais ou arbitrárias e tortura (OSMO, Carla; PUSCHEL, Flavia Portella. Imprescritibilidade em casos de violações graves de direitos humanos e igualdade de gênero - Comentário ao Caso Mocanu e outros vs Romênia. In: SCKELL, Soraya Nour (org.). Antidiscriminação no TEDH, no prelo).

relaciona com as suas demandas.¹⁴⁰ Na futura análise das demais ACPs, deverá ser observado se essas estratégias de oposição a demandas de reparação de caráter coletivo pela Fazenda Pública e pelo Judiciário se repetem.

Referências

ALMEIDA, Matheus de Araújo. **Do luto à luta: o Movimento Mães de Maio da Baixada Santista de São Paulo**. 2021. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/D.8.2021.tde-30082021-173948. Acesso em: 2024-05-24.

ALMEIDA, Matheus. O direito e o genocídio de Estado: o Movimento Mães de Maio frente ao negacionismo judicial. In: **Anais do VII Encontro Nacional de Antropologia do Direito - ENADIR**, 2021 Disponível em: <https://nadir.fflch.usp.br/sites/nadir.fflch.usp.br/files/upload/paginas/O%20direito%20e%20o%20genoc%C3%ADdio%20de%20Estado%20-%20o%20Movimento%20M%C3%A3es%20de%20Maio%20frente%20ao%20negacionismo%20judicial%20-%20Matheus%20Almeida.pdf>

AMADEO, et.al. **Projeto Violência de Estado no Brasil: Um estudo dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da Antropologia Forense e da Justiça de Transição**. São Paulo: CAAF/ Unifesp. s.n. Disponível em:

¹⁴⁰ Deste modo, as Mães de Maio nomeiam, assim, esta resposta estatal a tais reivindicações de justiça como um negacionismo judicial. Em suma, a negação é o modo básico como o judiciário lida com demandas destas mães por justiça: nega reconhecimento e dignidade aos seus mortos, nega reparação e assistência aos seus familiares, e nega a possibilidade de elas viverem sem a preocupação de reviverem este processo de sofrimento a partir da eventual perda de outros filhos ou netos.(ALMEIDA, Matheus. O direito e o genocídio de Estado: o Movimento Mães de Maio frente ao negacionismo judicial. In: Anais do VII Encontro Nacional de Antropologia do Direito - ENADIR, 2021 Disponível em: <https://nadir.fflch.usp.br/sites/nadir.fflch.usp.br/files/upload/paginas/O%20direito%20e%20o%20genoc%C3%ADdio%20de%20Estado%20-%20o%20Movimento%20M%C3%A3es%20de%20Maio%20frente%20ao%20negacionismo%20judicial%20-%20Matheus%20Almeida.pdf>)

<https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/projetos/violencia-do-estado-no-brasil>

AMADEO, et.al. **Violência de Estado no Brasil: Um estudo dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da Antropologia Forense e da Justiça de Transição**. Relatório Final. São Paulo: CAAF/Unifesp, 2018. Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/documentos/Relat%C3%B3rio_-_Crimes_de_Maio.pdf

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo *et.al.* (Não) Acesso à justiça nos casos de indenização dos familiares das vítimas do massacre do Carandiru. In: BRASIL. Ministério Público Federal. 7a Câmara de Coordenação e Revisão. **Coletânea de artigos: violência de Estado: controle externo da atividade policial, sociedade e sistema de justiça**. Brasília: MPF, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31840>.

ASPERTI, Maria Cecília; PÜSCHEL, Flavia Portella, MENDES, Diana; OSMO, Carla; PLASTINO, Luisa; JACOMINI, Irene; CAMARGO, Helena; SCANAVACCA, Linneo. **Amicus Curiae: o caso José Airton Honorato e outros (Castelinho) vs. Brasil**. São Paulo: FGV Direito São Paulo – Núcleo Gênero e Direito, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/33422>

ASSUMPÇÃO, et. al. **Contribuições para Implantação dos Núcleos Especializados de Atendimento Integral às Vítimas de Violência Estatal: Nota Técnica**. São Paulo: CAAF/Unifesp, 2022. Disponível em: https://ponte.org/wp-content/uploads/2024/01/Nota-Tecnica_FINAL.pdf

GODOI, Rafael et al. Letalidade policial e respaldo institucional: perfil e processamento dos casos de “resistência

seguida de morte” na cidade de São Paulo. **Revista de Estudios Sociales**, n. 73, p. 58-72, 2020.

MOVIMENTO MÃES DE MAIO. **Do luto à luta: Mães de Maio**. São Paulo: Fundo Brasil de Direitos Humanos, 2011. Disponível em: <https://www.fundobrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/07/livro-maes-de-maio.pdf>

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. 2/05 | **Ciclo de Seminários Temáticos: Violência policial na contemporaneidade**. Youtube, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LCRsJO5AXwM>

OSMO, Carla; PUSCHEL, Flavia Portella. Imprescritibilidade em casos de violações graves de direitos humanos e igualdade de gênero - Comentário ao Caso Mocanu e outros vs Romênia. In: SCKELL, Soraya Nour (org.). **Antidiscriminação no TEDH**, no prelo.

UNIFESP, CAAF: Projeto Reparações, 2022. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/projetos/projeto-reparacoes>

UNIFESP, CAAF et. al.. **Relatório N.1 do Projeto Reparações: Premissas e conceitos fundamentais para o estudo e a prática em matéria de reparações pela violência do Estado. Síntese dos resultados de pesquisas com diagnósticos sobre as respostas do judiciário paulista em ações judiciais individuais**, São Paulo, Unifesp: 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/14oXeMtlI_RHhAlJ0ID6z1wDt1Fk8Qagz/view

ZACCONE, Orlando. **Indignos de vida: A forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

IMPORTANTE: Todas as respostas devem fazer referência às folhas (fls) dos autos.

Nome atribuído à ação:

Número do processo:

Número do recurso em tribunais superiores:

1.1. Quem propôs a ação?

1.2. Contra quem propôs a ação?

1.3. Há litisconsórcio? Por parte de quem?

1.4. Foram realizados pedidos para o ingresso de assistentes? Quais entidades?

1.5. Houve negativa de ingresso enquanto assistente? Qual a fundamentação adotada?

1.6. Houve aceite para ingresso enquanto assistente? Qual a fundamentação adotada?

1.7. Foram realizados pedidos para o ingresso de amici curiae? Quais entidades? Foram apresentadas razões de amici? Se sim, quais os principais argumentos?

1.8. Foram aceitos amici curiae? Quais entidades? Quais fundamentos para o aceite?

1.9. Foram negados amici curiae? Quais entidades? Quais fundamentos para negativa?

2. Mapa dos Fatos

2.1. Caso a ação diga respeito a algum evento específico, de que evento se trata e qual é a data dos fatos?

2.2. Qual a data da proposição da ação civil ou constitucional?

2.3. Realize breve síntese dos fatos que geraram a proposição da ação.

2.4. Há inquérito penal relacionado? Qual a data de abertura?

- 2.5. Há ação penal relacionada? Qual a data de proposição?
- 2.6. Há sentença na ação penal? Qual o conteúdo e qual a data?
3. Petição Inicial
 - 3.1. Qual é a estrutura adotada pela petição inicial?
 - 3.2. Quais são os pedidos apresentados?
 - 3.3. Quais dispositivos normativos apoiam a realização dos pedidos?
 - 3.4. Há menção à jurisprudência? Para que? Quais tribunais são mencionados? Quais precedentes são invocados?
 - 3.5. Como é construído o argumento principal da exordial? Qual é a fundamentação adotada?
 - 3.6. Há diálogo com algum referencial teórico específico (ex: justiça de transição?)
 - 3.7. Há menção ao direito internacional dos direitos humanos? Quais normativas são referenciadas?
 - 3.8. A ação é essencialmente uma ação de reparação?
 - 3.9. Quem está pedindo a reparação? Qual o vínculo com a vítima?
 - 3.10. Há apresentação de argumentação quanto à legitimidade de familiares para proposição da ação/para realização dos pedidos?
 - 3.11. Qual é o significado de reparação adotado pela ação?
 - 3.12. Qual a intersecção existente entre o significado de reparação adotado pela ação e a noção de reparação integral existente no DIDH?
 - 3.13. É possível identificar um dos aspectos da reparação ao qual é dado mais relevo?
 - 3.14. Há pedido de indenização por dano material? Qual fundamento adotado? Quais documentos são apresentados para dar suporte ao pedido?
 - 3.15. Há algum pedido de indenização por dano moral? Qual fundamento adotado? Quais documentos são apresentados para dar suporte ao pedido?
 - 3.16. Há algum pedido de reparação in natura ou não pecuniária? Se sim, de qual tipo?
 - 3.17. Há pedido para produção de provas?

- 3.18. Se existente, há menção ao inquérito policial? Com qual objetivo? De que maneira a menção é feita?
- 3.19. Se existente, há menção à ação penal? Com qual objetivo? De que maneira a menção é feita?
- 3.20. São abordadas questões raciais? De que maneira?
- 3.21. São abordadas questões de gênero? De que maneira?
- 3.22. São abordadas questões de classe? De que maneira?
- 3.23. Se aplicável: Como se justifica a propositura de uma ação coletiva? Como se apresenta a demanda como uma demanda de interesse difuso ou coletivo?
4. Contestação
 - 4.1. Qual é o órgão autor da contestação?
 - 4.2. Como a contestação é estruturada?
 - 4.3. Quais pedidos realizados pelos autores são controvertidos? Há alguma concessão realizada?
 - 4.4. Como o réu se contrapõe aos fatos apresentados pelos autores?
 - 4.5. O réu apresenta algum documento para comprovar sua narrativa?
 - 4.6. Há o pedido para produção de provas?
 - 4.7. Qual é o fundamento jurídico apresentado? Quais dispositivos são invocados?
 - 4.8. Há menção à jurisprudência? Para que? Quais tribunais são mencionados? Quais precedentes são invocados?
 - 4.9. Há diálogo com algum referencial teórico específico (ex: teoria do risco administrativo//política criminal?)
 - 4.10. Há menção ao direito internacional dos direitos humanos? Quais normativas são referenciadas?
 - 4.11. Quais argumentos são apresentados para afastar a responsabilidade do Estado?
 - 4.12. É discutida a responsabilização do agente estatal? E da cadeia de comando?
 - 4.13. Quais argumentos são apresentados para afastar o dano material? Há discussão para definição de parâmetros de valores/enriquecimento ilícito?
 - 4.14. Quais argumentos são apresentados para afastar o dano moral? Há discussão para definição de parâmetros de valores/enriquecimento ilícito?

- 4.15. Há reflexão sobre o conceito de reparação? Se sim, de qual forma?
- 4.16. Há contraposição quanto à legitimidade para realização dos pedidos?
- 4.17. Há alegação de ausência de interesse processual?
- 4.18. Há discussão sobre o instituto da prescrição?
- 4.19. Se existente, há menção ao inquérito policial? Com qual objetivo? De que maneira a menção é feita?
- 4.20. Se existente, há menção à ação penal? Com qual objetivo? De que maneira a menção é feita?
- 4.21. São abordadas questões raciais? De que maneira?
- 4.22. São abordadas questões de gênero? De que maneira?
- 4.23. São abordadas questões de classe? De que maneira?
05. Réplica
- 05.1. Há concessão/concordância a algum argumento apresentado pela contestação?
- 05.2. A apresentação da contestação ensejou a elaboração de alguma argumentação nova?
06. Instrução
- 06.1. Quais foram as provas apresentadas em sede de exordial? Indique quem as produziu, a data da sua produção e descreva quais evidências foram apresentadas.
- 06.2. Quais provas foram requeridas pela exordial?
- 06.3. Quais provas foram apresentadas pela contestação?
- 06.4. Quais provas foram requeridas pela contestação?
- 06.5. Quais provas requeridas pelo autor foram deferidas pelo juiz?
- 06.6. Quais provas requeridas pelo autor foram indeferidas pelo juiz? Sob qual fundamento?
- 06.7. Quais provas requeridas pelo réu foram deferidas pelo juiz?
- 06.8. Quais provas requeridas pelo réu foram indeferidas pelo juiz? Sob qual fundamento?
- 06.9. Foi requerida a atuação de um perito? Por qual parte? Foi deferido?
7. Sentença

- 7.1 Como os fatos estão narrados na sentença? (Reproduz trechos da inicial? Reproduz trechos da contestação? Descreve elementos da fase de instrução? Dá ênfase a alguma prova específica?)
- 7.2 Qual o resultado da decisão? (procedente, improcedente, extinção com ou sem resolução de mérito)
- 7.3 Quais os principais fundamentos jurídicos que embasam o resultado da sentença?
- 7.4 São citadas referências de doutrina? Se sim, quais autores/autoras e obras são citadas? Em que contexto cita referências?
- 7.5 A sentença menciona outras decisões/ precedentes? Em que sentido são os precedentes? De quais tribunais? De quais anos? Indicar número das ações citadas como jurisprudência.
- 7.6. A sentença menciona decisões de Cortes Internacionais? Menciona outro(s) documento(s) internacional(is)?
- 7.7. Há menção ou descrições que remetem a questões de gênero?
- 7.8. Há menção ou descrições que remetem a questões de raça?
- 7.9. É possível identificar estereótipos/imagens de controle ou preconceitos nas descrições?
- 7.10. É possível identificar elementos textuais que tem como efeito o distanciamento/ desumanização ou culpabilização/revitimização das vítimas do processo?
- 7.11. Há menção à produção de provas? É possível notar alguma escala de valoração diferenciada? Quais provas produzidas não foram mencionadas?
- 7.12. Houve omissão na sentença em relação a pedidos e argumentações apresentados na ação?
8. Apelação (se houver mais de uma apelação, reaplicar as perguntas desse ponto)
- 8.1 Quem interpõe as razões de apelação?
- 8.2 Qual estrutura adotada na peça de razões de apelação?
- 8.3 Quais os pedidos apresentados?
- 8.4 Quais dispositivos normativos apoiam a realização dos pedidos?
- 8.5 Há menção à jurisprudência? Quais tribunais são mencionados? Quais precedentes são invocados?
- 8.6. Há diálogo com algum referencial teórico específico ou doutrinadores/as?

- 8.7 Como é construído o argumento principal das razões de apelação? Qual é a fundamentação adotada?
- 8.8. Há menção ao direito internacional dos direitos humanos? Quais normativas são referenciadas?
- 8.9 Se houver assistente litisconsorcial, ele participa nessa fase? Como participa?
9. Contrarrazões da Apelação
- 9.1 Quem apresenta as contrarrazões de apelação?
- 9.2 Qual a estrutura adotada na peça de contrarrazões de apelação?
- 9.3 Quais os pedidos apresentados?
- 9.4 Quais os dispositivos normativos apoiam a realização dos pedidos?
- 9.5 Há menção à jurisprudência? Quais os tribunais mencionados? Quais precedentes são invocados?
- 9.6 Há diálogo com algum referencial teórico específico ou doutrinadores/as?
- 9.7 Como é construído o argumento principal das contrarrazões de apelação? Qual é a fundamentação adotada?
- 9.8. Há menção ao direito internacional dos direitos humanos? Quais normativas são referenciadas?
- 9.9 Se houver assistente litisconsorcial, ele participa nessa fase? Como participa?
10. Acórdão
- 10.1 Qualificação: Qual a Câmara de julgamento? E quem é o relator do acórdão?
- 10.2 Como os fatos estão narrados no acórdão? (Reproduz/copia e cola a sentença?)
- 10.3 Qual o resultado da decisão? (procedente, improcedente, extinção com ou sem resolução de mérito) É unânime?
- 10.3.1 Em caso de voto/s divergente/s, indique o nome do/a desembargador/a e seu posicionamento.
- 10.4 Quais os principais fundamentos jurídicos que embasam o resultado vencedor do acórdão?
- 10.4.1 São citadas referências de doutrina? Se sim, quais autores/autoras e obras são citadas? Em que contexto cita referências?
- 10.4.2 O voto vencedor do acórdão menciona outras decisões/ precedentes? Em que sentido são os precedentes?

De quais tribunais? De quais anos? Indicar número das ações citadas como jurisprudência.

10.4.3 O acórdão menciona decisões de Cortes Internacionais? Menciona outros documentos internacionais?

10.5 Há menção ou descrições que remetem a questões de gênero?

10.6 Há menção ou descrições que remetem a questões de raça?

10.7 É possível identificar estereótipos/imagens de controle ou preconceitos nas descrições?

10.8 É possível identificar elementos textuais que tem como efeito o distanciamento/ desumanização, culpabilização/ revitimização das vítimas do processo?

10.9. Há menção à produção de provas? É possível notar alguma escala de valoração diferenciada?

10.10. Houve omissão no acórdão?

10.11. Foi apresentado embargos de declaração para sanar omissão, erro ou obscuridade do acórdão?

11. Questões relacionadas

11.1 Foi possível identificar a utilização de argumentos processuais que impediram a discussão do mérito da causa?

De que maneira esses argumentos se apresentaram? Por quem foram mobilizados?

11.2 Foi possível identificar pedidos de diligências ou diligências cartorárias que contribuíram para mora processual?

(Ex: foram feitos pedidos de documentos/ cálculos que demoraram a ser respondidos e deixaram o processo parado).

11.3 Qual o status do processo atualmente?

11.4. É possível identificar, nos autos, alguma influência externa? (Incidência da sociedade civil, pressão midiática)

12. Amici Curiae (a ser respondido individualmente)

12.1. Quem propôs o amicus curiae?

12.2. A argumentação apresentada corrobora o posicionamento do autor ou do réu?

12.3. A intervenção processual foi aceita? Em caso negativo, qual a justificativa apresentada para o indeferimento?

12.4. É possível identificar ecos do amicus nas decisões processuais?

13. Observações gerais sobre o processo

13.1. Quais foram as principais questões que se apresentaram como obstáculos ao acolhimento dos pedidos formulados na ação?

13.2. Caso pedidos tenham sido concedidos pelo Judiciário, quais foram os principais fatores que contribuíram para seu convencimento?

13.3. Outras observações consideradas pertinentes.

14. Linha do tempo

Fase 01:Primeiro Grau

Data de início (propositura da ação):

Data da contestação:

Data da audiência de instrução (se não houver, N/A):

Data da sentença:

Tempo médio da ação no primeiro grau em anos:

Fase 02: Segundo Grau

Data das razões de apelação:

Data das contrarrazões de apelação:

Data do acórdão:

Data dos embargos de declaração (se não houve, N/A):

Decisão dos embargos de declaração (se não houve, N/A):

Tempo médio da ação no segundo grau em anos:

Fase 03: Admissibilidade para instância superior

Data do recurso para STJ (se não houver, N/A):

Data da admissibilidade do recurso pelo STJ:

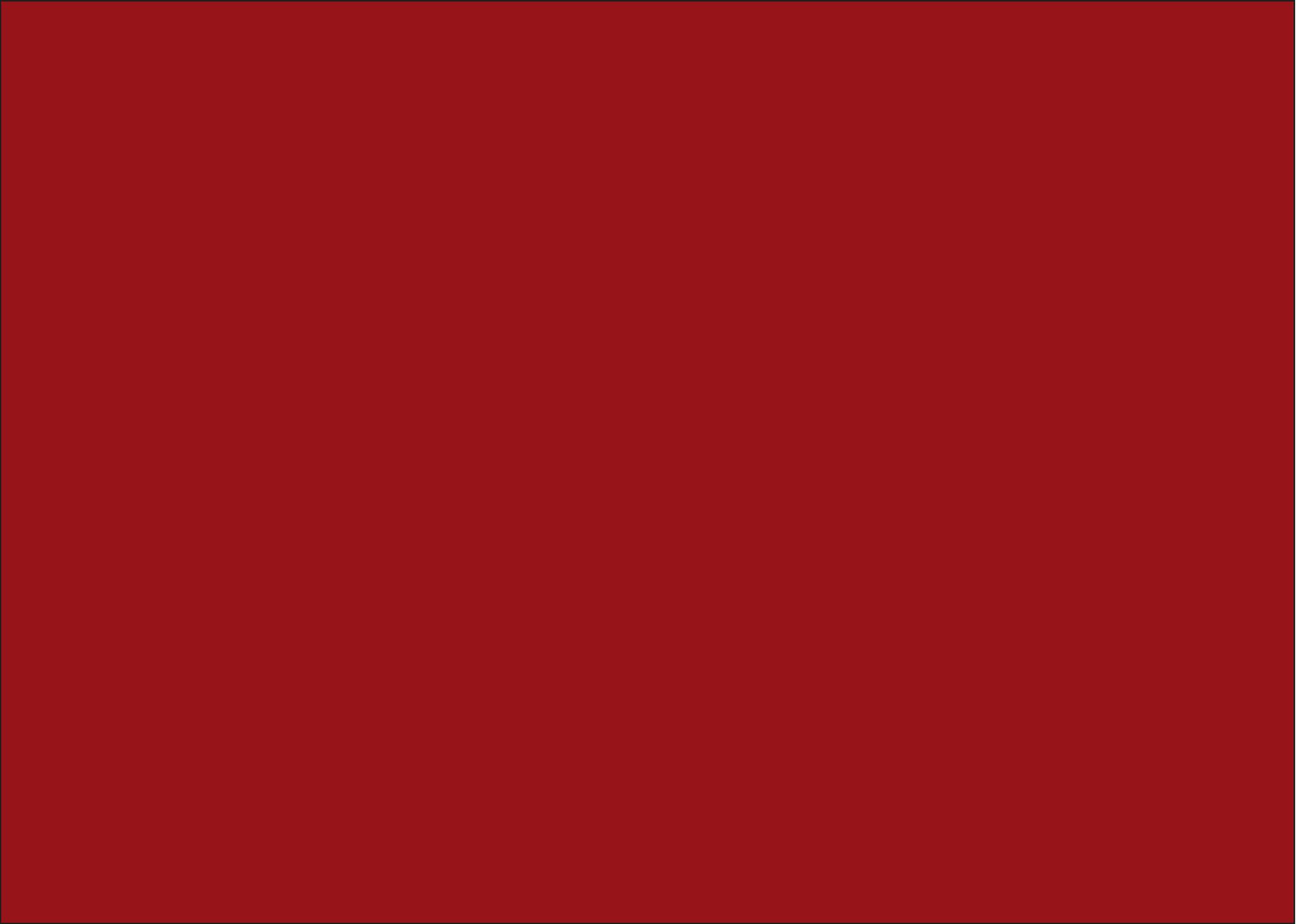
Data da decisão de mérito do STJ ou Data do último andamento:

Tempo médio do exame de admissibilidade em anos:

Fase 04: Execução

Data de início da execução (se não houver, N/A):

Data final da execução (se não houver, N/A):



RELATÓRIO N. 2 DO PROJETO REPARAÇÕES: Reparações de acordo com movimentos sociais, proposições legislativas e ações judiciais de caráter coletivo

CAAF - Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da UNIFESP

Coordenação
Carla Osmo

Autoras/es

Ana Paola Miyagusuku Miyasato
Barbara Oliveira Pina
Beatriz Bombonato da Silva
Carla Osmo
Carolina Soares Nunes Pereira
Diógenes Fagundes dos Santos
Isabella Mazuquieri Reste Reis
Julia Oliveira de Castro Sousa
Luisa Mozetic Plastino
Matheus de Araújo Almeida
Maria Eduarda de Castro Carneiro e Corrêa
Mariana Moraes Zambom
Roberta Marina dos Santos
Tamires Batista de Sousa
Zilda Maria de Paula

Fotos: Acervo CAAF

Capa - Colagem digital
Cássia Aranha

Projeto gráfico e diagramação
Cássia Aranha

São Paulo



Centro de Antropologia e
Arqueologia Forense
CAAF|Unifesp

