SF/26702.23166-52

SENADO FEDERAL

Comissão de Segurança Pública

RELATÓRIO FINAL Nº 01 – CSP, 2026

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS (PROVITA)

Brasília, 24 de novembro de 2026.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Audiências públicas realizadas na avaliação do PROVITA 10

Quadro 2: Execução do Plano de Trabalho de Avaliação do PROVITA 12

Quadro 3: Estrutura institucional prevista no marco federal 18

Quadro 4: Síntese das respostas institucionais recebidas na avaliação do PROVITA 45

Quadro 5: Exemplos de financiamento e cofinanciamento estadual do PROVITA .. 108

Quadro 6: Achados históricos do TCU e evidências reunidas na avaliação do PROVITA em 2026 118

Quadro 7: Aprendizados institucionais e boas práticas identificadas na avaliação do PROVITA 125

Quadro 8: Recomendações para o aprimoramento do PROVITA 136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantitativos de pessoas protegidas e atendimentos informados pelos programas estaduais (2026) 26

Tabela 2: Execução orçamentária federal do PROVITA – 2024 a 2026 (R$) 105

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CADH – Centro de Apoio aos Direitos Humanos

CDC – Centro de Desenvolvimento e Cidadania

CGU – Controladoria-Geral da União

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CONDEF – Conselho Deliberativo Federal

CONDEL – Conselho Deliberativo

CONDEL/RJ – Conselho Deliberativo do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Rio de Janeiro

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CSP – Comissão de Segurança Pública

DF – Distrito Federal

FNC – Fórum Nacional de Conselheiros

FNEG – Fórum Nacional de Entidades Gestoras

FNPSP – Fórum Nacional Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

MDH – Ministério dos Direitos Humanos

MDHC – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

MPAM – Ministério Público do Estado do Amazonas

MPF – Ministério Público Federal

MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NR – Nova redação

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PF – Polícia Federal

PL – Projeto de Lei

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PNDH I – Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

PNDH II – Segundo Programa Nacional de Direitos Humanos

PNDH-3 – Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos

PPCAAM – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

PPPro – Programa de Proteção Provisória

PROTEGE-RS – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Rio Grande do Sul

PROTEGE-SC – Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas da Violência e a Testemunhas Ameaçadas de Santa Catarina

PROVITA – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

PROVITA/AM – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Amazonas

PROVITA/CE – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Ceará

PROVITA/ES – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Espírito Santo

PROVITA/MA – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Maranhão

PROVITA/RJ – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Rio de Janeiro

PROVITA/SP – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de São Paulo

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SDH – Secretaria de Direitos Humanos

SDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEPP – Sistema Estadual de Proteção a Pessoas

SIGA Brasil – Plataforma de informações orçamentárias do Senado Federal

SISNAVT – Sistema Nacional de Informações de Vítimas e Testemunhas

SPDE – Serviço de Proteção ao Depoente Especial

STO – Solicitação de Trabalho Orçamentário

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

SUMÁRIO

1. Definição e Plano de Trabalho 7

1.1. Definição 7

1.2. Plano de trabalho 8

2. Marco Normativo e Institucional do PROVITA 12

2.1. Formação e evolução institucional do Programa 12

2.2. Marco Normativo 15

2.2.1. Fundamentos constitucionais e internacionais 15

2.2.2. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999 15

2.2.3. Decreto nº 3.518/2000 e estrutura institucional 18

2.2.4. Normas complementares 20

2.3. Síntese do desenho normativo e institucional 24

3. Evidências reunidas na avaliação: panorama institucional, audiências públicas e informações dos órgãos 25

3.1. Panorama institucional e dados agregados da política 25

3.2. Contribuições das audiências públicas 28

3.2.1. Primeira audiência pública realizada em 2 de junho de 2026 28

3.2.2. Segunda audiência pública realizada em 7 de julho de 2026 36

3.2.3 Síntese das audiências realizadas 42

3.3. Informações solicitadas aos órgãos públicos 43

4. Governança, coordenação federativa e cooperação institucional do PROVITA 49

4.1. Arquitetura de governança e distribuição de responsabilidades 49

4.2. Coordenação federativa e unidade nacional da política 51

4.3. Conselhos Deliberativos como instâncias de coordenação interinstitucional 54

4.4. Modelos de execução, parcerias e continuidade institucional 55

4.5. Cooperação interinstitucional e articulação com políticas externas ao PROVITA 58

4.6. Monitoramento como instrumento de coordenação e aprendizagem institucional 61

4.7. Síntese avaliativa da governança 62

5. Execução da proteção, protocolos e salvaguardas aplicáveis 64

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

5.1. Da resposta inicial à inserção no território de proteção 64

5.2. Avaliação e gerenciamento continuado do risco.66

5.3. Restrições de segurança, corresponsabilidade e preservação da autonomia 69

5.4. Acompanhamento interdisciplinar, acesso a direitos e construção da autonomia 71

5.5. Desligamento, exclusão e salvaguardas na saída do Programa 74

5.6. Sigilo, segurança da informação e proteção de dados 78

5.7. Salvaguardas específicas para crianças e adolescentes 82

*5.8. Síntese avaliativa da execução e das salvaguardas*85

6. Resultados, efetividade e mecanismos de monitoramento e controle da política 87

6.1.Abrangência do atendimento e capacidade de resposta 87

6.2.Resultados da proteção, permanência, desligamento e reinserção social 93

6.3.Contribuição do PROVITA para investigações e processos judiciais 99

6.4.Financiamento, execução orçamentária e sustentabilidade da política 104

6.5.Monitoramento, fiscalização e avaliação de efetividade 112

6.6.Síntese avaliativa dos resultados e dos mecanismos de controle 121

7. Aprendizados institucionais e boas práticas.....124

8. Considerações finais e recomendações para o aprimoramento do PROVITA 132

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....144

APÊNDICE A – Minuta de Projeto de Lei.....151

APÊNDICE B – Minutas de Indicação.....160

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

1. Definição e Plano de Trabalho

1.1. Definição

A avaliação de políticas públicas consiste no exame sistemático de seu desenho, de sua implementação, de seus resultados e de seus impactos, com base em evidências, a fim de verificar sua adequação, eficiência, eficácia e efetividade e de subsidiar decisões sobre sua continuidade, ampliação, reformulação ou, quando cabível, descontinuidade.

Nos termos dos arts. 90, inciso IX, e 96-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), as comissões permanentes selecionam, até o último dia útil do mês de março de cada ano, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo e compreendidas em suas respectivas áreas de competência para serem avaliadas. O exame deve abranger os impactos das políticas selecionadas e as atividades-meio que dão suporte à sua execução. Ao final da sessão legislativa, a comissão deve apresentar relatório com as conclusões da avaliação realizada.

Compete especificamente à Comissão de Segurança Pública (CSP), nos termos do art. 104-F, inciso I, alínea "n", e inciso V, do RISF, examinar matérias relativas à proteção de testemunhas, vítimas de crimes e seus familiares, bem como fiscalizar e acompanhar os programas e as políticas públicas de segurança pública e a alocação dos respectivos investimentos e resultados.

Com fundamento nesses dispositivos, a CSP aprovou, em 24 de março de 2026, o Requerimento nº 2, de 2026-CSP, apresentado pela Senadora Damares Alves e subscrito, durante a reunião, pelo Senador Hamilton Mourão. Por meio do requerimento, foi selecionado, para avaliação no exercício de 2026, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), cujo marco normativo central é constituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e o Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000. A Senadora Damares Alves foi designada relatora da avaliação.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Em 7 de abril de 2026, durante a 4ª Reunião Extraordinária da CSP, foi aprovado o Plano de Trabalho destinado a orientar a avaliação. O documento estruturou o exame do PROVITA em quatro eixos temáticos: objeto, beneficiários e critérios de proteção; governança, arranjo federativo e parcerias; implementação, protocolos e salvaguardas institucionais; e resultados, efetividade e mecanismos de monitoramento e controle.

Na 18ª Reunião Extraordinária da CSP, realizada em 24 de novembro de 2026, a Senadora Damares Alves apresentou o relatório final da avaliação. Após a leitura e a discussão da matéria, o relatório foi aprovado pela Comissão.

1.2. Plano de trabalho

A Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, estabeleceu normas para a organização e a manutenção de programas especiais destinados à proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas em razão de sua colaboração com investigações ou processos criminais e instituiu, no âmbito da União, o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

Para os fins deste relatório, a expressão Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) é empregada para designar a política pública de abrangência nacional composta pelo Programa Federal e pelos programas estaduais de proteção, observadas as respectivas competências e formas de organização.

A política busca preservar a vida e a integridade física e psicológica das pessoas ameaçadas e, simultaneamente, assegurar condições para que sua colaboração com investigações e processos criminais possa ser mantida. Sua execução envolve a atuação coordenada da União, dos Estados e do Distrito Federal, de órgãos do sistema de justiça e de segurança pública e, em diversas unidades da Federação, de organizações da sociedade civil responsáveis por atividades relacionadas às medidas de proteção.

O caráter federativo, descentralizado e interinstitucional do PROVITA, associado às exigências de sigilo, segurança, atendimento psicossocial e reinserção social das pessoas protegidas, confere especial complexidade à gestão e à avaliação da política. Essas características justificaram o exame da distribuição de competências, dos

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

mecanismos de coordenação e cooperação, da uniformidade mínima dos procedimentos, da sustentabilidade financeira, da capacidade das equipes e dos instrumentos de monitoramento e controle.

A avaliação também buscou verificar a existência, a qualidade e a suficiência dos dados e indicadores disponíveis para aferir os resultados do Programa, especialmente quanto à continuidade e à segurança das medidas de proteção, à reinserção social, ao desligamento, ao período posterior à proteção e à contribuição da política para o desenvolvimento de investigações e processos judiciais.

Consideraram-se, ainda, as transformações observadas nas formas de atuação das organizações criminosas e no emprego de tecnologias e sistemas de informação, a fim de examinar se o desenho institucional, os protocolos e os instrumentos de proteção permanecem adequados aos riscos contemporâneos enfrentados pelas pessoas protegidas.

Diante desse contexto, o Plano de Trabalho orientou a avaliação do PROVITA a partir de quatro eixos temáticos: objeto, beneficiários e critérios de proteção; governança, arranjo federativo e parcerias; implementação, protocolos e salvaguardas institucionais; e resultados, efetividade e mecanismos de monitoramento e controle.

A metodologia compreendeu revisão documental e normativa; levantamento e análise de dados agregados e informações institucionais; realização de audiências públicas; solicitação de informações aos órgãos envolvidos na coordenação, no financiamento e na execução do PROVITA; consulta aos órgãos de controle; e, quando necessárias, reuniões técnicas destinadas ao esclarecimento de aspectos institucionais, normativos e operacionais. Todas essas atividades observaram os limites impostos pelo sigilo, pela segurança institucional e pela proteção das pessoas atendidas.

Embora o Plano de Trabalho tenha previsto quatro audiências públicas, foram efetivamente realizadas duas. Os temas correspondentes aos eixos de implementação, protocolos e salvaguardas institucionais e de resultados, efetividade e mecanismos de monitoramento e controle, que seriam discutidos nas duas últimas audiências, não foram em razão da ausência de confirmação, em tempo hábil, dos convidados previstos.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Diante da impossibilidade subsequente de compatibilização das agendas dentro do cronograma da avaliação, optou-se por não postergar a instrução dos trabalhos e por suprir essa etapa mediante a obtenção de informações institucionais por escrito junto aos órgãos responsáveis pela coordenação, execução, fiscalização e controle do PROVITA. As respostas aos ofícios expedidos passaram, assim, a desempenhar papel complementar na formação da base empírica relativa a esses dois eixos, preservando-se, tanto quanto possível, a abrangência temática originalmente estabelecida no Plano de Trabalho.

Desse modo, o ciclo de debates foi realizado em duas audiências públicas, nos dias 2 de junho e 7 de julho de 2026, conforme sintetizado no Quadro 1. Foram registradas oito participações de sete expositores distintos, representantes de órgãos públicos federais, estaduais e distritais, do sistema de justiça e de organizações da sociedade civil.

Quadro 1: Audiências públicas realizadas na avaliação do PROVITA

Audiência	Data	Eixo do Plano de Trabalho	Escopo
1ª	2/6/2026	Objeto, beneficiários e critérios de proteção	Exame do objeto do Programa e da clareza, adequação e aplicação dos critérios legais de ingresso e proteção diante dos riscos enfrentados e das finalidades da política.
2ª	7/7/2026	Governança, arranjo federativo e parcerias	Análise da distribuição de competências, dos mecanismos de coordenação, supervisão e tomada de decisão e do papel das organizações da sociedade civil na execução das medidas de proteção.

Fonte: formulação própria.

Somado às escutas, foram encaminhados pedidos de informação ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Tribunal de Contas da União (TCU) e aos órgãos estaduais responsáveis pela gestão ou execução do PROVITA no Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

As solicitações buscaram reunir informações sobre a abrangência e o funcionamento da política; o desenho institucional e a estrutura de governança; os recursos humanos, orçamentários e operacionais disponíveis; os critérios e procedimentos de ingresso, acompanhamento, desligamento e reinserção social; os mecanismos de articulação interinstitucional; e os instrumentos de monitoramento, prestação de contas, fiscalização e avaliação de resultados.

Ao MDHC, responsável pela coordenação federal da política, foram solicitadas informações sobre o marco normativo, o objeto e os beneficiários; a governança, o arranjo federativo e as parcerias; os protocolos, procedimentos e salvaguardas adotados na implementação; e os mecanismos de gestão, monitoramento e controle.

Aos órgãos estaduais, solicitou-se a descrição da estrutura institucional e da forma de execução do Programa em cada unidade da Federação; dos critérios de ingresso e das medidas de proteção adotadas; dos protocolos operacionais; dos mecanismos de governança, articulação e parceria; dos recursos orçamentários; dos instrumentos de monitoramento e controle; e dos resultados agregados alcançados.

À CGU e ao TCU foram solicitadas informações sobre auditorias, fiscalizações ou avaliações já realizadas ou em andamento, assim como sobre os principais achados, fragilidades e recomendações relacionados ao PROVITA.

Até 13 de novembro de 2026, a Comissão havia recebido respostas de dez órgãos estaduais consultados, da CGU e do TCU, além de manifestação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Espírito Santo, encaminhada ao Ministério Público Federal (MPF) em procedimento específico e incorporada à documentação da avaliação. Essa manifestação não respondeu ao conjunto de quesitos dirigidos pela CSP aos gestores estaduais e, por isso, foi tratada separadamente das nove respostas utilizadas nas comparações. O grau de completude das informações encaminhadas e as limitações decorrentes das respostas não recebidas são considerados nos capítulos correspondentes deste relatório.

O Quadro 2 compara os prazos previstos no Plano de Trabalho com a execução efetiva das atividades. Para maior precisão, foram separadas atividades que apareciam agregadas no cronograma original, mas foram concluídas em datas distintas.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Quadro 2: Execução do Plano de Trabalho de Avaliação do PROVITA

Atividade	Prazo previsto	Situação	Data efetiva
Apresentação do Plano de Trabalho	3/4/2026	Concluída	1º/4/2026
Aprovação do Plano de Trabalho	10/4/2026	Concluída	7/4/2026
Aprovação do requerimento de realização das audiências	10/4/2026	Concluída	28/4/2026
Encaminhamento dos pedidos de informação	30/4/2026	Concluída	31/07/2026
Realização da 1ª audiência pública	29/5/2026	Concluída	2/6/2026
Realização da 2ª audiência pública	30/6/2026	Concluída	7/7/2026
Realização da audiência correspondente ao eixo 3	31/7/2026	Não realizada	-
Realização da audiência correspondente ao eixo 4	31/8/2026	Não realizada	-
Recebimento das respostas aos pedidos de informação	31/7/2026	Realizada parcialmente	13/11/2026
Sistematização das informações recebidas	31/8/2026	Concluída	13/11/2026
Elaboração da versão preliminar do relatório final	30/10/2026	Concluída	19/11/2026
Apreciação do relatório pela Comissão	11/12/2026	Concluída	24/11/2026

Fonte: formulação própria.

O presente relatório consolida, portanto, as evidências obtidas por meio desses procedimentos, explicita as limitações informacionais encontradas e apresenta achados e recomendações destinados ao aperfeiçoamento do desenho institucional, da governança, da implementação e dos resultados do PROVITA, bem como ao fortalecimento da transparência, da prestação de contas e do controle público compatíveis com as exigências de sigilo e segurança da política.

2. Marco Normativo e Institucional do PROVITA

2.1. Formação e evolução institucional do Programa

A proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas encontra fundamento nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da proteção à vida, à integridade e à segurança, bem como nas atribuições estatais relacionadas à segurança pública, à persecução penal e ao acesso à justiça. A política situa-se, assim, na

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

interseção entre a proteção da pessoa ameaçada e a necessidade de assegurar condições para a produção da prova em investigações e processos criminais.

A formação do modelo brasileiro de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas ocorreu ao longo da década de 1990. Entre as experiências que antecederam a legislação nacional, destaca-se a iniciativa desenvolvida em Pernambuco pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), que combinava deslocamento territorial, acolhimento, acompanhamento jurídico e atendimento psicossocial. Registros institucionais da Câmara dos Deputados indicam que essa experiência serviu de referência para a implantação, no âmbito federal, de ações de proteção anteriores à aprovação da lei específica. A análise de Kuwahara (2016) situa esse protagonismo no contexto das limitações da proteção estatal e destaca o dilema de compatibilizar a participação das organizações civis com a responsabilidade pública pela segurança.

Em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, incluiu entre suas ações o apoio à criação, nas Unidades da Federação, de programas destinados à proteção de pessoas expostas a perigo grave em razão de declarações prestadas em investigações ou processos penais. O documento constituiu um dos primeiros marcos federais expressos de incorporação do tema ao planejamento governamental.

A construção legislativa desenvolveu-se paralelamente. O Projeto de Lei (PL) nº 610, de 1995, de autoria do Deputado Humberto Costa, propôs disciplina específica para a proteção de testemunhas. Em 1997, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 3.599, com regulamentação mais abrangente dos programas, das medidas de proteção, dos conselhos deliberativos e da cooperação com entidades não governamentais. O segundo projeto foi considerado prejudicado após a aprovação do substitutivo ao PL nº 610/1995, que deu origem à Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.

A Lei nº 9.807/1999 estabeleceu normas gerais para programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, atribuiu responsabilidades à União, aos Estados e ao Distrito Federal e instituiu o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. No ano seguinte, o Decreto nº 3.518, de 20 de junho de

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

2000, regulamentou o Programa Federal e disciplinou a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas pela Lei[1].

Os Programas Nacionais de Direitos Humanos posteriores mantiveram o tema no planejamento federal. O PNDH II, aprovado em 2002, concentrou-se na expansão dos programas estaduais e no fortalecimento das instâncias responsáveis pela política. O PNDH-3, aprovado em 2009, previu ações relacionadas à integração dos programas de proteção, à ampliação de recursos, à reinserção social, às escoltas e ao aperfeiçoamento do marco legal. Esses documentos não substituíram a Lei nº 9.807/1999, mas orientaram prioridades administrativas para sua implementação.

A disciplina foi complementada, em 2011, pela inclusão do art. 19-A na Lei nº 9.807/1999. O dispositivo conferiu prioridade aos inquéritos e processos criminais que envolvam pessoas protegidas ou colaboradoras e determinou, como regra, a antecipação de seus depoimentos. Em 2013, a Resolução nº 93 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) disciplinou a atuação dos membros do MPF nos programas especiais de proteção.

No plano internacional, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, estabeleceram compromissos de proteção de testemunhas, vítimas, peritos e familiares contra atos de intimidação ou represália. Esses instrumentos reforçaram obrigações já contempladas no ordenamento brasileiro.

Mais recentemente, Brasil e Portugal assinaram, em 22 de abril de 2023, acordo bilateral destinado a permitir a recepção e a proteção de testemunhas no território da outra parte. Até a data de encerramento deste relatório, o instrumento ainda não havia concluído o processo de incorporação ao direito brasileiro, encontrando-se submetido ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 367, de 2025.

---

[1] O modelo brasileiro, descentralizado e aberto à execução por organizações da sociedade civil, inovou em relação a outras experiências, como o Witness Security Program dos Estados Unidos, autorizado pela legislação federal de 1970, e operado pelo U.S. Marshals Service, órgão federal vinculado ao Departamento de Justiça, com processo de admissão que também envolve outras autoridades federais (UNITED STATES MARSHALS SERVICE, s. d.).

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

2.2. Marco Normativo

2.2.1. Fundamentos constitucionais e internacionais

A Constituição Federal não disciplina diretamente programas de proteção a testemunhas. Seus princípios e regras, contudo, oferecem fundamento para a atuação estatal nessa matéria, especialmente ao garantir a dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade da vida e da segurança, a garantia de acesso à justiça, as funções institucionais do Ministério Público e o dever estatal de preservação da ordem pública e da integridade das pessoas.

A proteção possui duas finalidades juridicamente complementares. A primeira é preservar a vida e a integridade física e psicológica da pessoa ameaçada e de seus familiares. A segunda é assegurar condições para que a colaboração com a investigação ou o processo criminal possa ser mantida sem sujeitar a pessoa a risco incompatível com a atuação estatal. Diante disso, esta avaliação considera ambas as dimensões, sem reduzir a proteção ao resultado processual nem desconsiderar sua contribuição para o sistema de justiça criminal.

As convenções internacionais promulgadas pelo Brasil complementam esse fundamento ao prever medidas contra represálias e intimidações, possibilidade de realocação, preservação de informações pessoais e extensão da proteção a familiares e pessoas próximas. Elas estabelecem parâmetros gerais, deixando aos Estados a definição dos instrumentos institucionais adequados.

2.2.2. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999

A Lei nº 9.807, de 1999, constitui o núcleo do marco jurídico nacional. A norma estabelece que as medidas de proteção requeridas por vítimas ou testemunhas coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaboração com investigação ou processo criminal serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito de suas competências e por meio de programas especiais.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

A Lei não condiciona a proteção à natureza ou à classificação do crime investigado. A admissibilidade decorre da avaliação conjunta da gravidade da ameaça ou coação à integridade física ou psicológica, da dificuldade de preveni-la ou reprimi-la pelos meios convencionais e da importância da pessoa ameaçada para a produção da prova.

A proteção pode alcançar cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes que convivam habitualmente com a vítima ou testemunha, conforme a necessidade do caso concreto. O ingresso depende da anuência da pessoa protegida ou de seu representante legal e implica submissão às regras de segurança, conduta e sigilo necessárias à execução das medidas.

Não podem ser admitidos no regime ordinário do Programa os condenados em cumprimento de pena, os indiciados ou acusados submetidos a prisão cautelar e as pessoas cuja personalidade ou conduta seja considerada incompatível com as restrições exigidas. A aplicação dessas exclusões exige distinguir a prisão cautelar, as medidas cautelares diversas da prisão e as diferentes situações de execução penal, inclusive o livramento condicional, sem presumir que todas as restrições judiciais produzam o mesmo enquadramento. Portanto, ela não afasta a responsabilidade dos órgãos de segurança pública pela adoção de medidas destinadas à preservação de sua integridade.

O pedido de ingresso pode ser apresentado pelo interessado, pelo Ministério Público, pela autoridade policial responsável pela investigação, pelo juiz competente ou por órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos, dentre elas, as Defensorias Públicas, consideradas suas atribuições institucionais. A decisão quanto ao ingresso cabe ao conselho deliberativo, após consulta ao Ministério Público. Nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 9.807, de 1999, as deliberações do conselho são tomadas por maioria absoluta de seus membros, e sua execução fica sujeita à disponibilidade orçamentária. Contudo, em situações urgentes, a pessoa ameaçada pode ser colocada provisoriamente sob custódia policial enquanto se aguarda a deliberação.

As medidas previstas incluem proteção na residência e nos deslocamentos, transferência ou acomodação provisória, preservação da identidade e dos dados

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

pessoais, ajuda financeira, suspensão temporária de atividades funcionais, assistência social, médica e psicológica e apoio ao cumprimento de obrigações que exijam comparecimento pessoal. Em casos excepcionais, pode ser requerida judicialmente a alteração do nome completo.

A proteção tem duração ordinária máxima de dois anos, admitida prorrogação excepcional enquanto persistirem os motivos que justificaram a admissão. Nos termos do art. 10 da Lei nº 9.807, de 1999, a exclusão da pessoa protegida pode ocorrer a qualquer tempo, por solicitação do próprio interessado ou por decisão do Conselho Deliberativo, em consequência da cessação dos motivos que ensejaram a proteção ou de conduta incompatível.

No plano institucional, a Lei estabelece que cada programa seja dirigido por conselho deliberativo composto por representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados relacionados à segurança pública e à defesa dos direitos humanos. A execução deve ser atribuída a órgão representado no conselho, com agentes dotados de formação e capacitação compatíveis, e os órgãos policiais devem prestar o apoio necessário.

A Lei também autoriza a União, os Estados e o Distrito Federal a celebrar instrumentos de cooperação entre si e com entidades não governamentais. Essa autorização permite diferentes arranjos de execução, posteriormente detalhados pelo Decreto Federal nº 3.518, de 2000, e pelo regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil, sem impor um único modelo institucional.

Em capítulo próprio, a Lei disciplina benefícios penais e medidas de segurança aplicáveis a acusados ou condenados que colaborem voluntariamente com a investigação ou o processo. Esse regime não se confunde com a inclusão de vítimas e testemunhas no PROVITA, embora integre o sistema mais amplo de proteção de pessoas cuja colaboração com a justiça gere risco.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

2.2.3. Decreto nº 3.518/2000 e estrutura institucional

O Decreto nº 3.518/2000 regulamenta o PROVITA e a atuação da Polícia Federal. Seu alcance não se estende automaticamente à organização administrativa dos programas estaduais, que permanecem submetidos à Lei nº 9.807/1999 e às respectivas normas locais. O Decreto organiza o Programa Federal em três componentes: Conselho Deliberativo Federal, órgão executor federal e Rede Voluntária de Proteção. Também disciplina, em capítulo próprio, o Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE), como se observa no Quadro 3 abaixo.

Quadro 3: Estrutura institucional prevista no marco federal

Componente	Funções centrais
Conselho Deliberativo Federal	Deliberar sobre admissão e exclusão; solicitar medidas protetivas; fixar o teto da ajuda financeira; encaminhar pedidos judiciais; decidir sobre funcionamento e aperfeiçoamento do Programa.
Órgão executor federal	Instruir os pedidos; executar as decisões do Conselho; prestar acompanhamento jurídico, social e psicológico; promover traslados; preservar dados; capacitar equipes; articular-se com Estados e Distrito Federal.
Rede Voluntária de Proteção	Reunir organizações sem fins lucrativos aptas a oferecer acolhimento, moradia e condições de inserção social, segundo os procedimentos do Programa.
Polícia Federal e SPDE	Executar medidas de proteção policial destinadas a depoentes especiais e realizar escoltas de pessoas protegidas quando necessário à participação em atos de investigação ou processo criminal.
Programas estaduais e distrital	Organizar e executar a proteção em sua esfera de competência, segundo a Lei nº 9.807/1999, as normas locais e os instrumentos de cooperação celebrados.

Fonte: formulação própria, com base na Lei nº 9.807/1999 e no Decreto nº 3.518/2000.

A distribuição dessas funções separa a decisão colegiada, a execução técnica e assistencial e a proteção policial especializada. A instrução administrativa realizada pelo órgão executor não se confunde com investigação criminal nem substitui a avaliação do Ministério Público ou a decisão judicial nas matérias sujeitas à reserva de jurisdição. No âmbito do Programa Federal, essa repartição admite decisão provisória do presidente do Conselho Deliberativo em situação emergencial, quando não for possível convocar imediatamente o colegiado, conforme o art. 6º, § 2º, do Decreto nº 3.518, de 2000.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Da mesma forma, a participação da sociedade civil pode assumir formas juridicamente distintas na execução do PROVITA. De um lado, uma organização pode celebrar parceria com o Poder Público e atuar como entidade executora das atividades técnicas, assistenciais e operacionais previstas no respectivo instrumento e plano de trabalho. De outro, pode integrar a Rede Voluntária de Proteção prevista no art. 9º do Decreto nº 3.518, de 2000, oferecendo acolhimento, moradia e oportunidades de inserção social mediante termo de compromisso firmado com o órgão executor ou com entidade com ele conveniada. As duas modalidades não se confundem: a primeira corresponde à execução de obrigações definidas em parceria administrativa; a segunda, à participação na rede de acolhimento e reinserção prevista no regulamento. Em nenhuma delas são transferidas as competências deliberativas do conselho, nem afastada a responsabilidade do Poder Público pelo financiamento, pela supervisão, pelo controle, pela segurança e pela continuidade da proteção.

Por sua vez, o SPDE destina-se, principalmente, a pessoas que não se enquadram no regime ordinário do PROVITA em razão de sua situação processual ou prisional, bem como àquelas que, embora não admitidas ou já excluídas, permaneçam em risco e continuem colaborando com a produção da prova. O Serviço também realiza escoltas de pessoas incluídas no PROVITA, sem que isso altere o respectivo regime de proteção.

A impossibilidade de ingresso do interessado principal não determina, contudo, a desproteção de seus familiares. No Programa Federal, o art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 3.518, de 2000, admite a inclusão de cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes que convivam habitualmente com pessoa impedida de ingressar, desde que estejam coagidos ou ameaçados e preencham os requisitos aplicáveis. Trata-se de avaliação própria da situação dos familiares, distinta da extensão da proteção concedida a beneficiário já admitido.

Atualmente, a Diretoria de Defesa dos Direitos Humanos, unidade da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos do MDHC, exerce as funções de órgão executor federal e possui competência para apoiar, monitorar e supervisionar os programas estaduais. A proteção policial e o SPDE permanecem sob

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

responsabilidade da Polícia Federal, atualmente por meio da estrutura da Diretoria de Proteção à Pessoa.

O Decreto nº 3.518, de 2000, entretanto, conserva referências a órgãos, autoridades e vínculos administrativos posteriormente substituídos. Além disso, seu art. 17 remete às medidas de salvaguarda do Decreto nº 2.910, de 1998, revogado pelo Decreto nº 4.553, de 2002, também posteriormente revogado. A sucessão administrativa permite a continuidade do Programa, mas a permanência dessas referências reduz a clareza do regulamento e dificulta a identificação imediata das autoridades, estruturas e regras atualmente aplicáveis.

2.2.4. Normas complementares

Além da Lei nº 9.807, de 1999, e do Decreto nº 3.518, de 2000, o funcionamento do PROVITA é disciplinado por normas complementares que detalham aspectos operacionais, institucionais, financeiros e administrativos não inteiramente desenvolvidos nesses diplomas. Integram esse conjunto o Manual Geral de Procedimentos; o Regimento Interno do Conselho Deliberativo Federal; as normas relativas à atuação do Ministério Público; o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil; os critérios aplicáveis aos planos de trabalho e à prestação de contas; a disciplina do sistema nacional de informações; e as regras relativas ao sigilo e à proteção de dados. Esses atos possuem objetos e âmbitos de aplicação distintos e não formam, por si sós, um regulamento nacional único.

A Portaria SDH nº 1.772, de 16 de agosto de 2011, deu publicidade ao Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. O Manual detalha competências, procedimentos e fluxos e busca estabelecer referências comuns para os diferentes atores da política. A utilização da expressão “Sistema Nacional”, contudo, não equivale à criação, por lei, de um sistema nacional formalmente estruturado, com instâncias, competências e mecanismos de adesão definidos de modo semelhante a outros sistemas de políticas públicas. Sua função é predominantemente procedimental e integradora.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

A Portaria MDH nº 139, de 12 de julho de 2017, aprovou o Regimento Interno do Conselho Deliberativo Federal. O ato disciplina as atribuições, a composição, a presidência, os quóruns, as reuniões, as decisões emergenciais, a prorrogação da proteção e as regras de sigilo. A Portaria nº 1.908, de 10 de junho de 2021, atualizou parte de sua redação, mas manteve referências à estrutura administrativa então existente, posteriormente substituída.

A Resolução CNMP nº 93, de 14 de março de 2013, disciplina a atuação do Ministério Público nos programas de proteção. Entre outros aspectos, trata da indicação de membros para os conselhos deliberativos, da fiscalização dos recursos públicos, da capacitação institucional, do fornecimento de informações sobre investigações e processos e da adoção de providências destinadas à segurança das pessoas protegidas.

As parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil submetem-se à Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Quando a iniciativa da atividade ou do projeto é da Administração Pública e há transferência de recursos, o instrumento próprio é, em regra, o termo de colaboração. Os convênios permanecem cabíveis, entre outras hipóteses legalmente previstas, nas transferências realizadas entre entes federativos. Assim, devem ser juridicamente diferenciadas as transferências da União aos Estados e as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil.

No âmbito federal, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, regulamenta essas parcerias e estabelece exceções específicas para programas de proteção a pessoas ameaçadas. Seu processamento é dispensado do uso do Transferegov.br, e as respectivas parcerias são dispensadas das regras gerais de publicidade e transparência previstas no art. 78 do Decreto. Essas exceções protegem informações sensíveis, mas não afastam a obrigação de monitoramento, prestação de contas e controle pelos órgãos competentes. O Decreto federal não regulamenta diretamente as parcerias celebradas pelos Estados, que também se submetem às respectivas normas locais.

A Portaria nº 1.149, de 9 de abril de 2021, alterada pela Portaria nº 659, de 24 de outubro de 2023, estabelece critérios para a composição dos planos de trabalho e a prestação de contas dos programas de proteção executados no âmbito do MDHC. O ato disciplina subsídios, locação de imóveis, equipes técnicas, diárias, mobiliário e formas

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

de comprovação das despesas. Também dispensa o detalhamento dos gastos realizados diretamente pelas pessoas protegidas com os subsídios e determina que documentos capazes de revelar identidades ou locais de proteção sejam tarjados. A Portaria alcança o conjunto dos programas de proteção do Ministério, e não apenas o PROVITA.

A Portaria MDH nº 213, de 5 de junho de 2018, alterada pela Portaria nº 1.617, de 7 de maio de 2021, instituiu o Sistema Nacional de Informações de Vítimas e Testemunhas (SISNAVT). A plataforma foi concebida para reunir dados objetivos sobre as dimensões psicossociais e de reinserção social, produzir informações sobre a efetividade da política e apoiar a elaboração de relatórios, sem registrar a identidade ou a localização das pessoas protegidas. Sua existência é relevante para o monitoramento da execução do Programa, e será avaliada nos capítulos posteriores.

O tratamento de dados no PROVITA não se submete de forma uniforme à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Lei nº 13.709, de 2018. A LGPD não incide sobre operações realizadas para fins exclusivos de segurança pública ou de investigação e repressão de infrações penais, as quais devem ser disciplinadas por legislação específica e observar os princípios gerais de proteção e os direitos dos titulares.

A Lei também restringe o tratamento desses dados por pessoas jurídicas de direito privado. Por outro lado, operações administrativas, assistenciais, financeiras ou relacionadas à gestão das parcerias que não possuam finalidade exclusivamente policial ou penal permanecem submetidas à LGPD. A definição do regime aplicável depende, portanto, da finalidade concreta de cada operação de tratamento.

No âmbito estadual, o marco normativo do PROVITA é complementado por leis, decretos e regimentos próprios que disciplinam a organização administrativa, as instâncias de governança e determinados procedimentos de proteção. Algumas unidades da Federação também instituíram sistemas estaduais destinados a integrar diferentes programas de proteção a pessoas ameaçadas.

No Ceará, o PROVITA/CE foi criado pela Lei Estadual nº 13.193, de 10 de janeiro de 2002, posteriormente alterada pelas Leis nº 13.384, de 2003, e nº 13.972, de 2007, e regulamentado pelo Decreto nº 26.721, de 20 de agosto de 2002. A Lei Estadual nº

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

16.962, de 27 de agosto de 2019, instituiu o Sistema Estadual de Proteção a Pessoas (SEPP), reunindo programas de proteção, órgãos públicos e organizações da sociedade civil em estrutura destinada à articulação institucional e ao acesso às políticas públicas. Esse arranjo foi complementado pelo Decreto nº 33.506, de 2020, que instituiu o Programa de Proteção Provisória (PPPro), e pelo Decreto nº 36.370, de 2024, que disciplinou a estrutura administrativa da Secretaria dos Direitos Humanos, incluindo o núcleo responsável pelo acompanhamento dos programas de proteção.

No Maranhão, o PROVITA/MA foi instituído e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 19.446, de 11 de março de 2003. Posteriormente, a Lei Estadual nº 11.731, de 26 de maio de 2022, criou o Sistema Estadual de Proteção às Pessoas Ameaçadas, composto pelos programas estaduais de proteção, pelo Conselho do Sistema de Proteção e pelo Núcleo de Proteção Provisória. A norma estabeleceu mecanismos de articulação entre os programas, admitiu instrumentos de cooperação com outros entes federativos e organizações da sociedade civil e previu estrutura de apoio à proteção emergencial, incluindo acolhimento provisório e escoltas. O Conselho do Sistema possui caráter consultivo e atribuições de integração institucional, não se confundindo com os conselhos responsáveis pelas deliberações individuais dos respectivos programas.

No Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 3.178, de 27 de janeiro de 1999, autorizou a criação do Programa Estadual de Proteção às Vítimas e Testemunhas de Infrações Penais, enquanto o Decreto nº 43.097, de 22 de julho de 2011, instituiu seu Conselho Deliberativo (CONDEL/RJ). O funcionamento do colegiado é complementado por regimento interno, que disciplina suas competências, reuniões e procedimentos decisórios. Mais recentemente, o Decreto nº 50.430, de 14 de agosto de 2026, reorganizou a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, contemplando unidade responsável pelos programas de proteção à vida, incluindo o PROVITA. Diferentemente dos modelos instituídos no Ceará e no Maranhão, no Rio de Janeiro, as normas editadas concentram-se na organização do programa estadual, de sua instância deliberativa e da estrutura administrativa responsável pela coordenação.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Essas experiências demonstram que o marco normativo nacional admite diferentes graus de institucionalização das políticas estaduais de proteção. Enquanto alguns estados estabeleceram sistemas integrados que abrangem o PROVITA e outros programas destinados a pessoas ameaçadas, outros organizaram sua atuação por meio de normas específicas para o programa, seus conselhos e os órgãos gestores.

Essa diversidade não constitui, por si só, desconformidade com a Lei nº 9.807, de 1999, nem implica a existência de um sistema nacional formalmente instituído por lei. A questão relevante para a avaliação consiste em verificar se os diferentes arranjos estaduais asseguram compatibilidade com os requisitos legais nacionais e condições suficientes de coordenação, continuidade e segurança da proteção, aspectos examinados nos capítulos seguintes.

2.3. Síntese do desenho normativo e institucional

O marco jurídico confere ao PROVITA abrangência nacional, mas não cria uma estrutura única e centralizada de execução. A Lei atribui responsabilidades à União, aos Estados e ao Distrito Federal, enquanto o Decreto nº 3.518/2000 regulamenta apenas o Programa Federal. A coordenação nacional resulta, portanto, da combinação entre competências administrativas do MDHC, instrumentos de cooperação e financiamento, atuação dos conselhos, normas locais e procedimentos estabelecidos em atos infralegais.

Esse desenho admite diversidade entre os programas estaduais. A existência de modelos distintos não configura, por si só, desconformidade jurídica, pois a Lei preserva margem de organização aos entes federativos. A questão avaliativa consiste em verificar se essa flexibilidade convive com padrões mínimos suficientes de proteção, segurança, atendimento, decisão, monitoramento e controle.

O modelo também contempla duas modalidades distintas de participação da sociedade civil: a execução de atividades mediante parceria com o Poder Público e a integração à Rede Voluntária de Proteção. Em ambas, permanecem estatais as

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

competências deliberativas, o dever de financiamento adequado, a supervisão, o controle e a responsabilidade pela continuidade da proteção.

Outro elemento relevante é a divisão entre funções deliberativas, técnicas e policiais. O conselho decide sobre ingresso, permanência e exclusão; o órgão executor instrui os pedidos e implementa as medidas; e os órgãos de segurança prestam apoio ou assumem a proteção policial especializada. A efetividade do modelo depende, assim, da articulação entre instituições que possuem competências, estruturas e regimes jurídicos distintos.

Por fim, a disciplina das informações revela igualmente um regime fragmentado. O sigilo decorre diretamente da Lei nº 9.807, de 1999, e do Decreto nº 3.518, de 2000; o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei 13.019, de 2014, e seu regulamento federal (Decreto nº 8.726, de 2016) estabelecem exceções de publicidade para as parcerias; a Portaria nº 1.149, de 2021, disciplina a proteção de documentos financeiros; o SISNAVT prevê a produção de dados sem identificação das pessoas protegidas; e a incidência da LGPD varia conforme a finalidade do tratamento. A coexistência desses regimes exige definição clara de responsabilidades, níveis de acesso, salvaguardas e formas de controle.

3. Evidências reunidas na avaliação: panorama institucional, audiências públicas e informações dos órgãos

3.1. Panorama institucional e dados agregados da política

O PROVITA constitui política pública de abrangência nacional, implementada por meio de programas estaduais e de estrutura federal destinada também ao atendimento das demandas provenientes de unidades da Federação sem programa próprio. Sua organização descentralizada, examinada no capítulo anterior, pressupõe a atuação coordenada de órgãos governamentais, instituições do sistema de justiça e de segurança pública e, em diversas unidades federativas, organizações da sociedade civil responsáveis pela execução das medidas de proteção.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Conforme informado pelo representante do MDHC na segunda audiência pública, realizada em 7 de julho de 2026, dezesseis estados possuem programas próprios de proteção, enquanto a demanda dos outros dez estados e do Distrito Federal é atendida pelo Programa Federal. Na primeira audiência, ocorrida um mês antes, o mesmo representante do Ministério informou a existência de dezessete instrumentos de parceria, correspondentes a dezesseis convênios celebrados com estados e um termo de colaboração destinado à execução federal. Essa configuração permite atualmente que a política alcance todo o território nacional, embora sua capacidade operacional dependa das estruturas, dos recursos e dos mecanismos de cooperação disponíveis em cada programa.

Quanto à abrangência do atendimento, o representante do MDHC informou, na audiência de 2 de junho de 2026, que aproximadamente 502 pessoas estavam protegidas naquela data e que mais de quatro mil, dentre vítimas, testemunhas e familiares, haviam passado pelo PROVITA desde sua criação. Não foi informada, porém, a demanda potencial por proteção ou o quantitativo de pessoas elegíveis que deixaram de ser atendidas pelo Programa ao longo do tempo.

A Tabela 1 reúne os principais quantitativos de pessoas protegidas e atendimentos apresentados por nove dos dez órgãos estaduais que responderam aos questionamentos desta Comissão. A resposta do Amazonas não apresentou quantitativos comparáveis para composição da tabela; por essa razão, não foi incluída.

Tabela 1: Quantitativos de pessoas protegidas e atendimentos informados pelos programas estaduais (2026)

Estado	Pessoas protegidas	Referência do atendimento atual	Atendimento acumulado informado
Ceará	26	Outubro de 2026	193 pessoas, de janeiro de 2022 a setembro de 2026
Maranhão	33	Resposta de setembro de 2026	133 pessoas, em períodos distintos de vigência das parcerias
Minas Gerais	66	Agosto de 2026, incluindo proteção provisória e definitiva	Aproximadamente 288 pessoas incluídas, de janeiro de 2021 a agosto de 2026
Pará	33	Setembro de 2026	212 registros, resultantes da soma dos quantitativos anuais de 2021 a 2025

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Estado	Pessoas protegidas	Referência do atendimento atual	Atendimento acumulado informado
Paraná	23	Pessoas protegidas entre outubro de 2025 e outubro de 2026	74 atendimentos relativos a solicitações provenientes do estado nos últimos cinco anos
Pernambuco	-	Pessoas protegidas desde o início de implementação do Programa	1.256 pessoas protegidas desde o início da implementação do Programa
Rio de Janeiro	28	Resposta de outubro de 2026	96 pessoas nos últimos cinco anos
Rio Grande do Sul	20	Resposta de setembro de 2026	132 pessoas nos últimos cinco anos
Santa Catarina	24	Outubro de 2026, distribuídas em nove núcleos familiares	65 pessoas nos últimos cinco anos
São Paulo	88	Resposta de outubro de 2026	668 pessoas nos últimos cinco anos

Fonte: elaboração própria, com base nas respostas institucionais encaminhadas pelos órgãos estaduais à Comissão de Segurança Pública, e apresentadas em audiências públicas.
Nota: os quantitativos refletem informações declaradas pelos órgãos, com diferentes datas-base, períodos de abrangência e critérios de contabilização. O número informado pelo Paraná corresponde a pessoas protegidas ao longo de um intervalo de doze meses, não necessariamente a um estoque simultâneo. Os registros acumulados também podem utilizar conceitos distintos de atendimento e não constituem, por si sós, contagens de pessoas únicas. Por essas razões, os valores não devem ser somados nem utilizados para calcular proporções nacionais de atendimento.

No que se refere ao perfil dos beneficiários, o representante do MDHC destacou, durante a primeira audiência, a presença de mulheres negras, moradores de territórios sob influência de organizações criminosas e pessoas provenientes de áreas de conflitos fundiários, além de indivíduos e famílias que já se encontravam em situação de vulnerabilidade social antes do ingresso. As manifestações estaduais também mencionaram ameaças vinculadas a organizações criminosas, conflitos territoriais e outras situações relacionadas à colaboração com a Justiça. Entretanto, não foram disponibilizadas informações nacionais padronizadas que permitissem conhecer a distribuição dos beneficiários por sexo, idade, natureza da ameaça, tipo de crime, vínculo processual ou características socioeconômicas. Assim, as informações disponíveis permitem identificar perfis e situações relevantes, mas não estabelecer sua representatividade no conjunto nacional de pessoas protegidas.

O panorama reunido demonstra, portanto, que o PROVITA possui abrangência territorial nacional, estruturas estaduais de execução e histórico de atendimento de milhares de pessoas ameaçadas. Também evidencia diferenças relevantes entre os

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

programas quanto à escala de atendimento, à organização das equipes, aos modelos de execução e à disponibilidade de dados administrativos. Essas diferenças são compatíveis, em parte, com a natureza descentralizada da política, mas exigem mecanismos de coordenação e parâmetros mínimos de informação que permitam distinguir adaptações institucionais legítimas de eventuais desigualdades na capacidade de proteção.

3.2. Contribuições das audiências públicas

3.2.1. Primeira audiência pública realizada em 2 de junho de 2026

A primeira audiência pública de avaliação do PROVITA examinou o objeto da política, seus beneficiários e a aplicação dos critérios de ingresso e proteção. Os debates concentraram-se nas dificuldades de adaptação das pessoas às medidas de segurança, nos riscos decorrentes das novas tecnologias e na capacidade institucional de responder às ameaças. As contribuições apresentadas complementam o marco normativo descrito no capítulo anterior ao mostrar como suas disposições são interpretadas e aplicadas pelos responsáveis pela execução.

Participaram Thiago Alves da Silva Costa, Coordenador-Geral do PROVITA, pelo MDHC; Delano Cerqueira Bunn, Coordenador-Geral de Segurança de Dignitários, Grandes Eventos e Depoentes Especiais da Polícia Federal (PF), pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); Leonardo Cardoso de Freitas, Procurador Regional da República, pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do MPF; Márcio do Nascimento, Diretor do Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas da Violência e a Testemunhas Ameaçadas de Santa Catarina (PROTEGE-SC); e Luiz Gustavo Danzmann, Tenente-Coronel da Polícia Militar e Subsecretário dos Conselhos Comunitários de Segurança da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

Thiago Alves da Silva Costa informou que aproximadamente 502 pessoas estavam protegidas na data da audiência e que mais de 4 mil haviam passado pelo

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Programa desde sua criação. Segundo o expositor, não havia registro de assassinato de vítima ou testemunha durante sua permanência sob proteção. A informação foi apresentada como resultado da atuação conjunta das instituições participantes, referindo-se às pessoas efetivamente incluídas e ao período de proteção, sem abranger, por si só, a demanda não atendida ou a situação posterior ao desligamento.

O coordenador-geral relatou a existência de dezessete parcerias: dezesseis convênios com estados e um termo de colaboração com a organização responsável pela execução federal. Para pessoas provenientes de unidades da Federação sem programa próprio, a execução federal providenciava acolhimento e deslocamento para estados com estrutura de proteção. O orçamento federal anual foi estimado em R$ 40 milhões. O expositor destacou a regularidade dos repasses como condição para a continuidade do atendimento, uma vez que sua interrupção poderia comprometer a subsistência e a segurança das famílias.

Quanto ao perfil do público, destacou a presença de mulheres negras, moradores de territórios dominados por facções e pessoas provenientes de áreas de conflitos fundiários. Ressaltou que parte dos beneficiários já vivia em condições de vulnerabilidade antes da ameaça. Por essa razão, o atendimento individualizado precisava articular segurança, acompanhamento jurídico e psicossocial e acesso a serviços, de modo a permitir a reconstrução da autonomia. A exposição não apresentou distribuição quantitativa desses perfis.

Questionado sobre a expressão legal "personalidade incompatível", Thiago reconheceu sua imprecisão, mas esclareceu que a avaliação realizada pelo Programa se dirigia à conduta diante das exigências de segurança. Não se tratava de julgamento moral ou de caráter. Entre os comportamentos capazes de inviabilizar a proteção, mencionou o descumprimento reiterado das regras, os contatos não autorizados e a divulgação de informações que permitissem identificar o paradeiro do protegido, inclusive nas redes sociais.

Segundo o expositor, as regras eram explicadas antes do ingresso e durante o acompanhamento, com orientação e apoio psicossocial. A dificuldade surgia quando, apesar dessas medidas, a pessoa persistia em comportamentos que expunham a si

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

própria, outras famílias ou os profissionais. O coordenador-geral esclareceu o sentido operacional atribuído ao critério, embora não tenha apresentado instrumento nacional que permitisse verificar a uniformidade de sua aplicação entre os programas.

Thiago avaliou que a legislação federal permanecia, em termos gerais, suficiente para atender o público do PROVITA e informou que não havia proposta concreta de alteração legislativa em discussão no Ministério. Em sua avaliação, a prioridade normativa estava no detalhamento da regulamentação estadual. Sugeriu orientar governos e casas legislativas locais na elaboração de regras mais completas, enquanto os riscos digitais demandavam atualização das análises e dos procedimentos de segurança.

Sobre monitoramento, relatou visitas e avaliações periódicas, com recomendações discutidas com os estados e posterior verificação das providências adotadas. Destacou também o Fórum Nacional de Entidades Gestoras (FNEG) como espaço de diálogo e aperfeiçoamento. Na prestação de contas, defendeu a preservação das identidades, localizações e rotinas, sem impedir a divulgação de números agregados e informações gerais sobre o público atendido. Informou que o Ministério buscava ampliar essa divulgação.

A gestão de bens remanescentes foi outro desafio discutido. Após relato da relatora sobre móveis e equipamentos armazenados, o coordenador-geral explicou que o encerramento de parcerias ou de ciclos de proteção exigia decidir sobre a destinação desses itens. Apontou a possibilidade de doação ou transferência, conforme as regras estabelecidas pela Portaria MMFDH nº 1.149, de 9 de abril de 2021, e anunciou a intenção de elaborar orientações específicas para evitar ociosidade, deterioração e custos de armazenamento.

Por sua vez, Delano Cerqueira Bunn, da PF, concentrou sua exposição na atuação emergencial do Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE). Descreveu o serviço como estrutura de resgate, pronto atendimento e contingência para situações em que a pessoa ameaçada ainda não pudesse ser recebida pelo atendimento regular. Segundo o relato, essa etapa podia durar de alguns dias a aproximadamente um mês,

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

conforme o risco e as condições de transferência para o programa responsável pelo acompanhamento subsequente.

A resposta emergencial mobiliza inteligência, análise de risco, logística e acolhimento temporário, podendo alcançar familiares ameaçados. O expositor destacou a capacitação dos policiais e a adoção de padrões comuns de atuação na Diretoria de Proteção à Pessoa. Informou a realização de cinco edições do curso de operador de proteção à pessoa e a existência de mecanismos de governança sobre a atuação das unidades envolvidas. Essas iniciativas foram apresentadas como práticas de profissionalização da proteção.

Delano esclareceu que, no fluxo descrito, a PF não acompanha toda a trajetória posterior da testemunha e não tem acesso ao destino final após a transferência. A compartimentação das informações foi apontada como salvaguarda de segurança. Sua manifestação evidenciou a importância da transição entre a resposta emergencial e o acompanhamento continuado, sem apresentar avaliação dos prazos ou de eventuais dificuldades nessa passagem.

Diante das ameaças de organizações criminosas transnacionais, o representante da PF propôs ampliar a cooperação internacional para transferência recíproca de testemunhas. Mencionou o acordo firmado com Portugal e contatos iniciais com o Tribunal Penal Internacional como possibilidades de desenvolvimento dessa cooperação. Segundo o expositor, a transferência entre países dependeria de acordos de reciprocidade e deveria considerar o perfil da pessoa protegida, a natureza da ameaça e a capacidade de atuação da organização criminosa envolvida.

Leonardo Cardoso de Freitas, do MPF, concentrou sua fala inicialmente na avaliação dos parâmetros legais de ingresso, permanência e desligamento do Programa. Considerou que os parâmetros de ingresso são adequados, mas destacou dificuldades concretas na adaptação à proteção. A mudança de residência, o afastamento do trabalho e a ruptura de vínculos familiares e comunitários impõem custos emocionais relevantes, segundo o Procurador. Por essa razão, ponderou que conflitos com as equipes ou reações decorrentes dessa experiência não deveriam produzir desligamento

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

automático. A incompatibilidade deveria ser reconhecida quando a conduta tornasse inviável proteger a pessoa, e não por ela apresentar comportamento difícil.

Essa interpretação convergiu com a apresentada pelo MDHC, acrescentando a necessidade de compreender a vulnerabilidade e a tensão emocional de quem ingressa. O expositor relatou que os conselhos dos quais participara procuravam preservar o acolhimento e evitar decisões extremas. A orientação foi apresentada como prática de avaliação individualizada, na qual a segurança precisa ser examinada em conjunto com as condições de adaptação e o apoio oferecido à testemunha.

O Procurador distinguiu a segurança dos incluídos da abrangência da política. Em sua avaliação, o principal limite estava na escala de atendimento: a proteção funcionava para quem ingressava, mas o número de pessoas alcançadas restringia sua contribuição mais ampla para o enfrentamento da criminalidade. Defendeu a ampliação da capacidade do Programa. A audiência, contudo, não apresentou estimativa nacional da demanda elegível não atendida, necessária para dimensionar essa expansão.

Entre os desafios tecnológicos, Leonardo destacou o reconhecimento facial e a integração de bases pelo Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). A alteração do nome não impediria a identificação biométrica, enquanto registros em serviços públicos poderiam permitir a localização da pessoa. Mencionou especialmente atendimentos de média e alta complexidade no Sistema Único de Saúde (SUS) e procedimentos de matrícula escolar. Caso o risco de exposição obrigasse o Programa a custear serviços fora da rede pública, haveria também pressão adicional sobre seu orçamento.

Diante disso, sugeriu criar instrumentos que assegurassem acesso à saúde e à educação com preservação dos dados e da localização. Propôs, ainda, rever os procedimentos de alteração de nome, considerando seus efeitos sobre diplomas, antecedentes e outros registros da vida civil. As propostas acrescentaram uma dimensão prática ao debate sobre sigilo: a pessoa protegida precisa utilizar serviços e comprovar sua trajetória sem tornar acessíveis informações capazes de comprometer a proteção.

Leonardo também propôs aperfeiçoar a disciplina das decisões provisórias de inclusão e exclusão e ampliar a presença territorial da resposta urgente. Ao final da

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

audiência, o representante do MDHC esclareceu que havia possibilidade de acolhimento provisório enquanto o conselho examinava o caso. Contudo, as duas manifestações tratam de aspectos que devem ser diferenciados: a disciplina das decisões provisórias do conselho e a disponibilidade de medidas emergenciais de proteção, também descritas no capítulo anterior. A contribuição do MPF suscita, assim, o exame da suficiência e da articulação desses instrumentos.

Quanto ao controle, o Procurador sugeriu ampliar a participação dos conselhos deliberativos no acompanhamento dos recursos e procedimentos. Sua composição interinstitucional poderia favorecer a fiscalização com acesso resguardado às informações necessárias. Defendeu, ainda, a permanência da coordenação federal na área de direitos humanos e apoiou a cooperação internacional para transferência de testemunhas. Essas posições foram apresentadas como avaliações institucionais e propostas, sem comparação conclusiva entre modelos alternativos de governança.

Ao responder sobre colaboradores premiados, Leonardo observou que parte desse público possuía recursos próprios e expectativas distintas das famílias habitualmente atendidas. Em sua experiência, isso dificultaria a adesão ao modelo ordinário e poderia exigir medidas específicas, com repercussões financeiras relevantes. A observação não estabeleceu impedimento geral de proteção a colaboradores, mas indicou a necessidade de distinguir os perfis e as modalidades de atendimento, conforme os regimes descritos no capítulo anterior.

Márcio do Nascimento, representante do Governo do Estado de Santa Catarina, apresentou modelo de execução direta, denominado PROTEGE-SC, que é implementado pelo Governo estadual, sem organização da sociedade civil como braço operacional. Segundo o expositor, o estado disponibilizava profissionais de segurança, assistência social e psicologia e realizava as contratações, os pagamentos e a articulação com serviços públicos.

Márcio informou ainda que, entre junho de 2025 e maio de 2026, o PROTEGE-SC recebeu 28 encaminhamentos, dos quais, segundo Márcio, dez pessoas concordaram em ingressar. Na data da audiência, eram acompanhados 12 núcleos familiares. O expositor associou a diferença entre encaminhamentos e adesões

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

principalmente às restrições conhecidas pelos interessados durante a avaliação. Esses números se referem a unidades e períodos distintos e não equivalem a um balanço de indeferimentos pelo conselho.

O isolamento foi apontado como um dos principais obstáculos à permanência. O afastamento de familiares, amigos e ambientes conhecidos podia levar à desistência, enquanto redes sociais e circulação de imagens dificultavam a preservação do sigilo. Nos casos de uso de drogas, o expositor destacou os riscos de contato com pontos de venda. Relatou a busca de alternativas ao desligamento, inclusive tratamento com internação voluntária, quando possível, para conciliar recuperação e continuidade da proteção.

O atendimento de famílias com crianças exigia cuidados específicos, pois elas poderiam revelar informações de identidade, origem ou residência sem compreender as consequências. A observação reforçou a necessidade de que orientação e acompanhamento considerassem todo o núcleo familiar e fossem adequados às condições de cada integrante. A adesão às regras não dependia apenas da decisão da testemunha principal.

Márcio confirmou dificuldades de acesso seguro aos serviços de saúde e riscos associados a cadastros, contas de consumo e outros registros cotidianos. Informou a intenção de incluir representante da Secretaria de Saúde no Conselho Deliberativo para facilitar a articulação e reduzir a exposição de dados. A iniciativa foi apresentada como proposta em desenvolvimento, sem indicação de que a participação já estivesse formalizada.

Como prática de proteção de direitos no desligamento, relatou entrevistas realizadas separadamente por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e da Defensoria Pública, sem a presença dos policiais responsáveis pelo atendimento. As instituições elaboravam relatório para o conselho, inclusive nos casos de saída voluntária, término do prazo ou exclusão. Esse procedimento oferece referência para examinar como assegurar escuta independente e informação suficiente às decisões de encerramento da proteção.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Outra prática destacada foi o planejamento da reinserção social durante a permanência. A equipe avaliava habilidades e experiências e, a partir do primeiro ano, incentivava qualificação e preparação para o trabalho. O objetivo era reduzir a dependência financeira e favorecer a autonomia após a saída. A relatora ressaltou a importância desse esforço e do acompanhamento posterior, mas a exposição não apresentou resultados que permitissem aferir a sustentabilidade da reinserção após o desligamento.

Por fim, Luiz Gustavo Danzmann, representante do Governo do Distrito Federal, enfatizou a ampliação da presença territorial e dos recursos tecnológicos das organizações criminosas. Em sua avaliação, a transferência para outra unidade da Federação poderia não ser suficiente para afastar a ameaça, diante das conexões nacionais desses grupos. A análise de risco deveria considerar essa capacidade de atuação, além da exposição em redes sociais e do acesso indevido a registros vinculados ao CPF.

O expositor destacou a confiança no Estado como condição de adesão voluntária. A pessoa ameaçada precisava acreditar na capacidade de preservação de sua integridade para aceitar o ingresso e cumprir as restrições. Defendeu a integração entre direitos humanos e segurança pública e informou que, no Distrito Federal, a coordenação cabia à Secretaria de Justiça e Cidadania, com participação da Secretaria de Segurança Pública no conselho deliberativo.

Danzmann avaliou que os fundamentos da legislação permaneciam adequados e que os aperfeiçoamentos deveriam responder à evolução das ameaças e à experiência de execução. Quanto à cooperação internacional, sugeriu discutir acordos de reciprocidade na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. O idioma comum poderia facilitar a adaptação e a reinserção das pessoas transferidas. Tratava-se de proposta de articulação, e não de arranjo já implantado.

Em suas intervenções e considerações finais, a relatora chamou atenção para o risco de que serviços destinados a assegurar direitos fossem utilizados para localizar pessoas protegidas. Relatos sobre atendimento de saúde, matrícula escolar e registros de desaparecimento evidenciavam a necessidade de comunicação controlada entre

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

políticas públicas. Também destacou os desafios de proteção de pessoas com elevada exposição pública e de casos em que agentes de segurança figuram entre os autores das ameaças.

3.2.2. Segunda audiência pública realizada em 7 de julho de 2026

A segunda audiência pública de avaliação do PROVITA examinou a governança da política, com foco na articulação federativa, na participação das organizações da sociedade civil e nos mecanismos de supervisão e prestação de contas. O debate buscou verificar se o arranjo institucional permite executar as medidas de proteção de forma coordenada e contínua, consideradas as diferenças entre os programas estaduais e as exigências de segurança e sigilo.

Participaram Thiago Alves da Silva Costa, Coordenador-Geral do PROVITA, pelo MDHC; Viviane Tompe Souza Mayrink, Presidente do Instituto Avante Social; e Melina de Araújo e Silva Pimentel, representante do Centro de Desenvolvimento e Cidadania (CDC), de Pernambuco. As exposições complementaram a primeira audiência ao detalhar o funcionamento do monitoramento, as dificuldades de renovação das parcerias e a atuação dos conselhos na articulação dos serviços necessários às pessoas protegidas.

Thiago Alves da Silva Costa, do MDHC, defendeu a ampliação dos programas estaduais como forma de fortalecer a corresponsabilidade federativa e aproximar a execução das necessidades dos territórios. Informou que 16 estados possuíam programas próprios e que dez estados e o Distrito Federal eram atendidos pelo programa federal. Acrescentou que Rio Grande do Sul e Santa Catarina realizavam execução direta, sem parceria operacional com organizações da sociedade civil.

Quanto ao financiamento, Thiago informou que a participação federal nos programas estaduais se situava, de modo geral, em torno de 50%, com variações conforme o acordo firmado. Explicou que os convênios são acompanhados por informações sobre execução financeira e medidas protetivas. O percentual mencionado

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

não foi apresentado como regra uniforme ou obrigatória para todas as unidades da Federação, mas como referência dos arranjos de cofinanciamento existentes.

O expositor detalhou o monitoramento em ciclos de dois anos, com quatro momentos semestrais. O primeiro compreendia visita presencial com participação do Governo Federal, governo estadual, conselho deliberativo, entidade executora, equipe técnica e rede de proteção, da qual resultava relatório com indicações de melhoria. A segunda etapa ocorria remotamente; a terceira incluía nova visita; e a quarta correspondia à avaliação final, com exame da evolução do programa e do atendimento às recomendações anteriores.

Essa descrição acrescentou ao relato da primeira audiência um procedimento de acompanhamento que combina visitas, interlocução remota e verificação de providências. Segundo Thiago, o monitoramento também era utilizado para identificar situações em que um órgão da rede deixava de oferecer o encaminhamento ou a colaboração necessária. Nessas hipóteses, a atuação conjunta com o conselho buscava restabelecer a articulação institucional.

Sobre os conselhos, o coordenador-geral enfatizou sua participação nas decisões concretas de ingresso, exclusão e requerimentos dos protegidos. Na avaliação apresentada, o amadurecimento da política havia permitido delimitar satisfatoriamente as responsabilidades dos órgãos diretamente envolvidos na proteção. As dificuldades remanescentes se manifestavam, sobretudo, na colaboração entre os integrantes da rede, exigindo atuação efetiva dos representantes institucionais.

Em relação ao controle, Thiago afirmou que os registros de execução existiam e podiam ser verificados, mediante cuidados que impedissem a identificação de pessoas e locais. Exemplificou com a ocultação de endereços em documentos fiscais e defendeu o acesso limitado às informações necessárias a cada função. A compartimentação foi apresentada como salvaguarda também para gestores e profissionais, que poderiam se tornar alvos de ameaças caso concentrassem informações sensíveis.

Questionado sobre a interlocução com os órgãos de controle, informou não conhecer a existência de técnico permanentemente designado para o PROVITA. Relatou, contudo, proximidade com a Controladoria-Geral da União, inclusive em

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

atividade de apoio ao aprimoramento interno, e experiência de disponibilização de processos específicos para avaliação pelo controle interno. A manifestação descreveu experiências de interlocução e acesso a processos, mas não permitiu caracterizar a periodicidade e a abrangência das ações de controle sobre o Programa.

Thiago informou que o índice histórico de execução orçamentária superava 90%. Explicou que a política mantém custos fixos de estrutura e custos variáveis de atendimento, embora não possa prever integralmente o volume de pessoas que necessitarão de proteção. Mencionou a prorrogação de instrumentos para utilização de saldos antes de novos repasses. A exposição não especificou, porém, o período nem a base de cálculo do percentual.

Como aperfeiçoamentos, propôs ampliar o número de programas estaduais e tornar mais clara a responsabilidade dos estados. Informou interesse federal em fomentar novas estruturas, condicionado à articulação com os governos locais. Também alertou para o risco de fragmentação decorrente da multiplicação de legislações paralelas para diferentes categorias de vítimas e testemunhas. Sua preocupação foi preservar a coordenação dos esforços, sem desconsiderar necessidades específicas de proteção.

Viviane Tompe Souza Mayrink, do Instituto Avante Social de Minas Gerais, destacou a contribuição das organizações da sociedade civil para a formação de vínculos de confiança, a articulação territorial e a execução de medidas que exigem agilidade e confidencialidade. Em sua avaliação, essa participação pode ser especialmente relevante quando as pessoas ameaçadas percebem estruturas estatais como fonte de insegurança. Defendeu o aperfeiçoamento do modelo de parceria, com preservação da experiência técnica acumulada pelas entidades e equipes.

Ao apresentar a experiência de Minas Gerais, informou que o Instituto Avante Social atua em parceria com o estado desde 2013, após a execução pelo Instituto Divina Providência entre 2002 e 2013. Segundo a expositora, a continuidade do trabalho, mesmo sob diferentes instrumentos jurídicos e governos, permitiu conservar profissionais, protocolos e capacidade operacional. O relato destacou o valor da

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

memória institucional, sem apresentar comparação de desempenho entre diferentes formas de execução.

A previsibilidade financeira foi apontada como condição para manter equipes qualificadas, logística e estrutura disponíveis. Viviane explicou que os recursos previstos no plano de trabalho se distribuem em três grupos: equipe técnica; estrutura operacional; e apoio às pessoas protegidas, incluindo moradia, alimentação, saúde, transporte e outras necessidades decorrentes da proteção. A continuidade do financiamento, portanto, alcança tanto o atendimento direto quanto a capacidade permanente de resposta.

A expositora identificou um gargalo específico na renovação das parcerias: a dependência entre o instrumento celebrado pelo estado com a entidade executora e os procedimentos da relação entre o estado e a União. Relatou que a falta de sincronização já havia provocado insegurança e perda de profissionais, que deixaram o Programa por receio de descontinuidade dos vínculos. O problema foi associado ao encadeamento dos procedimentos de renovação, e não à ausência de definição das obrigações nos instrumentos vigentes, considerados satisfatoriamente detalhados.

Diante disso, defendeu instrumentos jurídicos mais estáveis, menor risco de interrupção e financiamento compatível com a complexidade do trabalho. Também propôs investimento continuado na capacitação e valorização das equipes. A experiência relatada mostrou que a preservação do conhecimento técnico depende de condições de permanência dos profissionais, além da existência de protocolos formalizados.

Quanto à articulação com serviços públicos, Viviane informou não identificar entraves significativos na educação na experiência apresentada. As maiores dificuldades estariam nos procedimentos de saúde de média e alta complexidade e nas questões trabalhistas relacionadas à reinserção. Defendeu protocolos específicos de cooperação com saúde, assistência social, educação, documentação, trabalho e segurança pública, para viabilizar o atendimento e a retomada da autonomia.

A demora dos processos judiciais foi apontada como fator capaz de prolongar a permanência sob proteção, elevar custos e ampliar os impactos familiares e

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

emocionais. Viviane sugeriu articulação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público, tribunais de justiça e Procuradorias-Gerais de Justiça para priorização e acompanhamento dos casos. A proposta reforçou, assim, a necessidade de assegurar a efetiva aplicação da prioridade processual prevista no art. 19-A da Lei nº 9.807, de 1999, já examinada no Capítulo 2, e de acompanhar seus resultados, sem pressupor que a conclusão do processo, isoladamente, faça cessar a ameaça.

Sobre os conselhos deliberativos, destacou que a participação efetiva dos representantes facilita a resolução dos casos. Propôs discussão nacional sobre sua composição, inclusive quanto à possibilidade de maior uniformidade normativa dos órgãos participantes. Sugeriu também ampliar seu papel no acompanhamento da prestação de contas. A contribuição convergiu com a proposta apresentada pelo MPF na primeira audiência, acrescentando a perspectiva de quem executa as medidas e depende da interlocução com as instituições representadas.

Viviane defendeu, ainda, espaços permanentes de diálogo e pactuação entre União, estados e entidades executoras. Mencionou o Fórum Nacional de Entidades Gestoras como instrumento de intercâmbio de experiências e propôs fortalecer a gestão do conhecimento, os indicadores e a sistematização de boas práticas. Para a expositora, o controle deve examinar, além da regularidade financeira, a qualidade do atendimento, a observância dos protocolos e os resultados da proteção.

Melina de Araújo e Silva Pimentel, do CDC de Pernambuco, informou que o Centro executava o PROVITA em Pernambuco desde julho de 2020. Sua exposição destacou a articulação entre equipe técnica, conselho deliberativo e órgãos responsáveis por viabilizar o atendimento. No fluxo descrito, a triagem reúne avaliação da ameaça, da contribuição com a Justiça e das condições psicossociais, seguida da concordância expressa da pessoa ou família e de parecer técnico submetido ao conselho.

Segundo Melina, o Conselho Deliberativo (CONDEL) de Pernambuco era composto por 15 instituições e realizava reuniões deliberativas e políticas. Além do ingresso e desligamento, examinava questões da vida cotidiana, como acesso à internet,

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

telefone e emprego formal. O relato evidenciou que as decisões colegiadas alcançam a compatibilização entre segurança, comunicação e autonomia. A interlocução com os órgãos representados também era acionada para providências mais céleres, inclusive aquelas necessárias à colaboração com a Justiça.

A representante do CDC avaliou positivamente a relação entre Governo Federal, estado e sociedade civil. Confirmou a existência do ciclo bienal de monitoramento e informou que ele reúne contribuições das pessoas protegidas, equipes técnicas, instituições executoras, governos e conselhos. Acrescentou que são encaminhados dados mensalmente aos governos estadual e federal. Essa descrição distingue a prestação periódica de informações da avaliação mais ampla realizada no ciclo de monitoramento.

A participação dos diferentes atores, inclusive dos beneficiários, foi apresentada como prática relevante para compreender o funcionamento da política. Melina também ressaltou o papel do Fórum Nacional de Entidades Gestoras na interlocução com os governos. A exposição, entretanto, não detalhou os indicadores utilizados ou os resultados do cumprimento das recomendações.

A sustentabilidade financeira foi apontada como dificuldade central. Segundo a expositora, atrasos nos recursos repercutem sobre toda a estrutura de atendimento e alcançam necessidades imediatas, como alimentação e moradia. A observação complementou o relato de Minas Gerais: além da insegurança na renovação dos instrumentos e da retenção das equipes, a continuidade dos repasses afeta diretamente as condições materiais da proteção.

Na articulação com outras políticas, Melina relatou menores dificuldades na educação e maior complexidade na saúde e na assistência social. Assim como na experiência mineira, a manifestação local não afasta os riscos cadastrais discutidos na primeira audiência, mas indica que os obstáculos de acesso variam entre áreas e contextos de execução. Ao final, o representante do MDHC reconheceu essas dificuldades e acrescentou os desafios decorrentes da unificação de cadastros, da biometria e do avanço tecnológico.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Melina destacou, ainda, a demora para efetivar a contribuição da pessoa protegida no processo judicial. Relacionou essa espera às mudanças profundas exigidas pelo ingresso e aos efeitos de permanências prolongadas sobre a saúde mental. Sua manifestação convergiu com a proposta de maior articulação com o sistema de justiça, sem apresentar dados que permitissem quantificar a duração dos processos ou sua participação no tempo total de proteção.

Quanto à reinserção, observou que, para parte dos beneficiários, o Programa representa uma primeira oportunidade de acesso regular a serviços, moradia digna e relações afastadas da violência. Essa perspectiva reforçou a necessidade de considerar a situação anterior ao ingresso ao avaliar autonomia e inclusão social. A expositora também ressaltou que o sigilo protege, conjuntamente, as pessoas atendidas, os profissionais e os demais participantes da rede.

Ao apresentar os resultados de Pernambuco, informou que mais de 1.250 pessoas haviam sido protegidas no estado, sem delimitar, na síntese apresentada, o período de referência. Atribuiu ao Programa contribuição para a redução da violência letal e o enfrentamento de organizações criminosas. Essas afirmações expressam a avaliação da expositora; o total informado não corresponde ao número de pessoas simultaneamente atendidas, e a exposição não apresentou elementos suficientes para mensurar impacto causal sobre a criminalidade.

3.2.3 Síntese das audiências realizadas

As duas audiências reuniram avaliações favoráveis à preservação dos fundamentos do PROVITA, acompanhadas de propostas de aperfeiçoamento normativo e operacional. Os participantes destacaram que a proteção depende tanto da adaptação das pessoas às restrições de segurança quanto da capacidade das instituições de assegurar atendimento contínuo, acesso a serviços e condições de autonomia. A avaliação positiva dos fundamentos da política, portanto, não afastou a identificação de dificuldades em sua execução.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

As contribuições convergiram em três problemas: os riscos de identificação por cadastros e tecnologias; a necessidade de continuidade financeira e operacional; e as dificuldades de articulação com outras políticas públicas. A segunda audiência detalhou como a falta de sincronização das parcerias pode comprometer a permanência das equipes e como a demora processual pode prolongar as restrições impostas aos protegidos. Os relatos também mostraram diferenças entre as experiências estaduais, especialmente no acesso à educação, o que recomenda distinguir riscos gerais de dificuldades efetivamente observadas em cada contexto.

Entre as práticas relatadas, destacaram-se a capacitação especializada, a compartimentação das informações, o acompanhamento individualizado, a escuta independente no desligamento e a preparação para a reinserção. Na governança, foram apresentados o monitoramento semestral em ciclo bienal, a verificação de recomendações anteriores, a participação de beneficiários e equipes na avaliação e a interlocução ativa dos conselhos. Essas experiências oferecem referências para o aperfeiçoamento da política, embora sua efetividade e possibilidade de adoção em outros programas dependam de exame dos resultados e das condições de execução.

As propostas abrangeram a expansão e o fortalecimento dos programas estaduais, maior clareza das responsabilidades federativas, estabilidade das parcerias, acesso seguro a serviços públicos, aperfeiçoamento das medidas provisórias e dos procedimentos de alteração de nome, articulação com o sistema de justiça, fortalecimento do monitoramento e do controle e cooperação internacional.

3.3. Informações solicitadas aos órgãos públicos

Com o objetivo de complementar as evidências reunidas nas audiências públicas e aprofundar a avaliação do funcionamento do PROVITA, esta Comissão encaminhou pedidos de informação aos órgãos públicos responsáveis pela coordenação, execução, fiscalização e controle da política. Essa etapa assumiu especial relevância diante da impossibilidade de escuta de todos os órgãos estaduais executores da política em

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

audiências públicas, permitindo ampliar a base documental da avaliação e incorporar a perspectiva dos entes federativos diretamente envolvidos em sua execução.

Foram encaminhados dezenove ofícios de solicitação de informações, sendo dezesseis destinados aos órgãos responsáveis pelo PROVITA nos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, e três dirigidos a órgãos federais: MDHC, CGU e TCU.

As solicitações aos órgãos estaduais foram organizadas em oito grupos temáticos: estrutura institucional e organização do Programa; beneficiários e critérios de inclusão; medidas de proteção e protocolos operacionais; governança, articulação institucional e parcerias; monitoramento, gestão e controle; resultados e efetividade; aspectos orçamentários e operacionais; e desafios, boas práticas e possibilidades de aperfeiçoamento. Buscou-se, desse modo, obter informações suficientemente abrangentes para examinar não apenas a conformidade formal dos programas com a legislação, mas também suas condições concretas de funcionamento, capacidade de atendimento e resultados institucionais.

Ao MDHC, responsável pela coordenação federal da política, foram solicitadas informações sobre a organização nacional do PROVITA, os programas estaduais em funcionamento, as diretrizes e os instrumentos de padronização, os mecanismos de financiamento e supervisão e a existência de dados consolidados sobre beneficiários, resultados e efetividade. À CGU e ao TCU, a consulta concentrou-se na existência de auditorias, fiscalizações e avaliações, nos principais achados e recomendações produzidos e na suficiência dos instrumentos de controle e monitoramento da política.

Até 13 de novembro de 2026, dez dos dezesseis estados consultados haviam respondido aos questionamentos da Comissão: Amazonas, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. A documentação também incluiu expediente da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Espírito Santo, dirigido ao Ministério Público Federal em demanda específica; cujo objeto não permite equipará-lo às respostas abrangentes dos dez

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

estados. O Quadro 4 apresenta uma síntese das contribuições recebidas e dos principais aspectos de interesse para a avaliação.

Quadro 4: Síntese das respostas institucionais recebidas na avaliação do PROVITA

Órgão consultado	Principais informações e contribuições
Amazonas – Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM)	Coordenação pelo Ministério Público e execução operacional pela Fundação Paulo Feitosa; estrutura técnica e apoio administrativo; cooperação para transferência interestadual; desafios logísticos regionais; dados sobre cofinanciamento e limitações de monitoramento de resultados.
Ceará – Secretaria dos Direitos Humanos	Estrutura do Sistema Estadual de Proteção a Pessoas; execução mediante organização da sociedade civil; criação de programa de proteção provisória; indicadores de atendimento; desafios de acesso seguro a serviços públicos e dificuldades relacionadas à participação na rede de permutas interestaduais.
Maranhão – Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular	Organização estadual da política e atuação das equipes interdisciplinares; instrumentos de parceria; proteção provisória; articulação com o sistema de justiça; mecanismos de acompanhamento e avaliação; experiências de cooperação para acesso seguro a políticas públicas.
Minas Gerais – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Estrutura de governança e execução por entidade parceira; quantitativos de pedidos e beneficiários; procedimentos de avaliação de risco; indicadores de qualidade, autonomia e satisfação; desafios de capacidade operacional, financiamento e continuidade das equipes.
Pará – Secretaria de Estado de Justiça	Estrutura institucional e execução por organização da sociedade civil; dados de atendimento; protocolos de inclusão e acompanhamento; cooperação entre programas; prestação de contas; dificuldades de acesso a serviços públicos e de sistematização de resultados.
Paraná – Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania	Organização e supervisão da parceria; atuação da equipe interdisciplinar; crescimento das demandas de proteção; procedimentos de monitoramento e fiscalização; registros informatizados próprios; necessidades de fortalecimento da capacidade operacional.
Rio de Janeiro – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	Organização estadual e funcionamento do Conselho Deliberativo; modelo de parceria com organização da sociedade civil; instrumentos de financiamento; experiência de continuidade do Programa durante transição entre instrumentos; informações de atendimento e limitações dos dados de resultados.
Rio Grande do Sul – Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Modelo de execução direta pelo Estado; composição das equipes técnicas e de segurança; aplicação dos critérios legais; procedimentos de proteção; dificuldades de cooperação interestadual; riscos informacionais e ausência de avaliações sistemáticas de efetividade.
Santa Catarina – Secretaria de Estado de Justiça e Reintegração Social	Modelo de execução direta do PROTEGE-SC; estrutura técnica e de segurança; acompanhamento interdisciplinar; procedimentos de ingresso e desligamento; avaliações periódicas; informações sobre beneficiários, financiamento e tratamento de crianças e adolescentes.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Órgão consultado	Principais informações e contribuições
São Paulo – Secretaria da Justiça e Cidadania	Governança compartilhada e execução por entidade parceira; atuação do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal; dados de atendimento e permanência; monitoramento da execução; dificuldades de sigilo em cadastros públicos; experiências de apoio habitacional e preparação para o desligamento.
Espírito Santo – Secretaria de Estado de Direitos Humanos (manifestação ao MPF)	Correspondência relacionada a demanda individual, não equivalente a resposta ao questionário da CSP; informa gestão estadual da parceria, execução pelo Centro de Apoio aos Direitos Humanos (CADH), conforme Termo de Colaboração nº 001/2024, avaliação de elegibilidade pela equipe técnica do PROVITA/ES e possibilidade de articulação com a rede socioassistencial.
Controladoria-Geral da União	Ofício nº 17565/2026/GM/CGU e Nota Informativa nº 1465/2026/ASPAR/GM: informa não constarem auditorias realizadas sobre o PROVITA no âmbito da CGU; considera, naquele momento, a avaliação da CSP suficiente para suprir a necessidade de auditoria específica, sem prejuízo de reavaliação; remete informações sobre indicadores, resultados e riscos ao órgão executor.
Tribunal de Contas da União	Informações sobre auditoria operacional anterior do PROVITA, monitoramento das respectivas deliberações e limitações para caracterizar a situação atual da política a partir das fiscalizações históricas.

Fonte: elaboração própria, com base nas respostas institucionais encaminhadas à Comissão de Segurança Pública.

O conjunto das manifestações confirma, inicialmente, a diversidade de arranjos administrativos prevista no marco jurídico do PROVITA. Entre os dez estados que responderam aos questionamentos da CSP, oito descreveram execução operacional mediante parceria com organização da sociedade civil, enquanto Rio Grande do Sul e Santa Catarina declararam adotar modelos de execução direta pelo Poder Público. O Amazonas apresenta particularidade relevante: o Ministério Público estadual exerce as funções de Instituição Executora, segundo a legislação local, e a Fundação Paulo Feitosa atua como Entidade Operacional. A manifestação específica do Espírito Santo também informou a execução por entidade parceira, sob gestão estadual, mas não apresentou informações comparáveis às respostas abrangentes dos dez estados. As diferenças entre os arranjos abrangem a coordenação administrativa, a composição das equipes, os instrumentos de parceria, os mecanismos de acompanhamento e a organização das atividades de proteção. A existência de modelos distintos, por si só, não demonstra maior ou menor efetividade da proteção.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Quanto à cooperação federativa, o Amazonas declarou utilizar instrumentos diretos para transferência e acolhimento interestadual de pessoas protegidas, enquanto Ceará e Rio Grande do Sul relataram limitações de participação em mecanismos de permuta. A relevância dessas situações para a coordenação e a continuidade da proteção é examinada na seção 4.2.

No tema da continuidade institucional, o Rio de Janeiro relatou a manutenção do financiamento estadual durante uma transição entre instrumentos, enquanto Minas Gerais e Paraná apresentaram preocupações, respectivamente, com a previsibilidade dos repasses e o dimensionamento das equipes. Essas questões são aprofundadas nas seções 4.4, 6.1 e 6.4.

No campo da implementação, as respostas estaduais descreveram procedimentos de ingresso, triagem, avaliação de risco, acompanhamento interdisciplinar, aplicação de medidas de segurança e desligamento. De maneira geral, os órgãos declararam observar os requisitos da Lei nº 9.807, de 1999, e utilizar o Manual Geral de Procedimentos como referência para a organização dos fluxos operacionais.

Entretanto, foram identificadas diferenças na estrutura disponível, na formalização dos procedimentos e nas soluções adotadas para situações específicas. O Rio Grande do Sul, por exemplo, apontou dificuldades de interpretação de dispositivos legais relacionados à compatibilidade da conduta com as exigências do Programa e às condições de ingresso de pessoas submetidas a determinados regimes processuais ou de cumprimento de pena. Essas observações são examinadas à luz das disposições legais e regulamentares nos capítulos seguintes.

Ceará e Maranhão relataram a existência de estruturas próprias de proteção provisória destinadas à resposta emergencial enquanto se define o ingresso na proteção continuada. Seus fundamentos normativos e suas implicações operacionais são examinados nas seções 2.2.4 e 5.1.

Outro conjunto relevante de contribuições diz respeito à articulação do PROVITA com políticas públicas externas à sua estrutura. Os estados relataram dificuldades para assegurar o acesso seguro de pessoas protegidas a serviços de saúde, educação,

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

documentação, assistência social, trabalho e outros atendimentos que dependem de cadastros e sistemas administrativos.

As preocupações apresentadas nas audiências públicas sobre integração de bases, utilização de identificadores pessoais e exposição de informações sensíveis encontram correspondência nas manifestações estaduais. Alguns órgãos mencionaram instrumentos de cooperação e procedimentos específicos destinados a reduzir esses riscos, enquanto outros destacaram a necessidade de ampliar a participação e a capacidade de resposta das instituições responsáveis pelos serviços públicos.

As manifestações estaduais também evidenciaram diferenças na formalização de salvaguardas aplicáveis a crianças e adolescentes integrantes de núcleos protegidos. O Amazonas esclareceu que acompanha menores como dependentes, sem dispor de protocolo próprio do PROVITA/AM para esse público, o que reforça a necessidade de distinguir ingresso autônomo e extensão da proteção aos dependentes. Essas questões são examinadas na seção 5.7.

Os órgãos consultados descreveram relatórios técnicos e financeiros, registros administrativos, instrumentos próprios de acompanhamento e, em alguns estados, avaliações de satisfação e indicadores relacionados à autonomia. A capacidade desses mecanismos de demonstrar resultados é avaliada na seção 6.5.

Quanto aos resultados, algumas respostas registraram ausência de ocorrências graves durante a permanência, mas não disponibilizaram séries nacionais comparáveis sobre segurança posterior ao desligamento, reinserção ou contribuição para a Justiça criminal. O alcance dessas informações é examinado nas seções 6.2 e 6.3.

No campo financeiro, os estados apresentaram dados sobre recursos pactuados, contrapartidas, transferências e execução, abrangendo períodos e classificações distintos. A análise da execução orçamentária e dos limites de comparação é realizada na seção 6.4.

O Tribunal de Contas da União encaminhou o Acórdão nº 2.431/2026-TCU-Plenário e documentação sobre a auditoria operacional e os monitoramentos históricos do PROVITA, informando não haver identificado fiscalização em andamento que tivesse especificamente o Programa como objeto. A CGU, por sua vez, informou não

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

constarem, até a data da resposta, trabalhos de auditoria realizados no âmbito da Controladoria sobre o PROVITA. O conteúdo e os limites dessas manifestações para caracterizar a situação de 2026 são examinados na seção 6.5.

Dessa forma, como se verá nos próximos capítulos, as respostas aos ofícios constituem componente relevante da base empírica da avaliação, permitindo complementar as manifestações apresentadas nas audiências e confrontar o desenho normativo do PROVITA com diferentes experiências de implementação.

4. Governança, coordenação federativa e cooperação institucional do PROVITA

4.1. Arquitetura de governança e distribuição de responsabilidades

A primeira característica relevante do modelo é a separação entre funções deliberativas, executivas e de segurança. A Lei nº 9.807, de 1999, atribui aos Conselhos Deliberativos papel decisório; a execução das medidas deve ser realizada por estrutura própria do programa; e os órgãos policiais prestam o apoio necessário. No plano federal, o Decreto nº 3.518, de 2000, desenvolve essa divisão ao distinguir Conselho Deliberativo Federal, órgão executor, Rede Voluntária de Proteção e atuação policial especializada. O capítulo anterior demonstrou que essa distribuição procura separar a decisão colegiada, a execução técnica e assistencial e a proteção policial.

Esse desenho produz duas consequências para a governança. A primeira é positiva: nenhuma instituição concentra, ordinariamente, todas as dimensões da proteção. A compartimentação das funções e das informações reduz a concentração de dados sensíveis e permite que decisões que podem afetar intensamente a vida da pessoa protegida sejam submetidas a colegiado interinstitucional.

A segunda é a criação de forte interdependência funcional. A decisão do Conselho, isoladamente, não protege ninguém. Sua implementação pode exigir recursos financeiros, equipe multidisciplinar, deslocamento territorial, apoio policial, providências judiciais, acesso sigiloso a serviços públicos e atuação administrativa de

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

órgãos não subordinados ao programa. A efetividade da decisão depende, portanto, da capacidade de mobilização coordenada de diferentes estruturas.

Essa característica permite compreender melhor a função dos Conselhos Deliberativos. Eles não constituem apenas instâncias de julgamento administrativo dos pedidos de ingresso ou exclusão. Sua composição interinstitucional permite que funcionem também como pontos de articulação entre o programa e as instituições responsáveis por tornar suas decisões exequíveis.

As evidências reunidas durante a avaliação reforçaram essa interpretação. Na segunda audiência pública, foi relatado que os Conselhos participam das decisões de ingresso, exclusão e de requerimentos formulados pelas pessoas protegidas, mas também atuam quando determinado órgão da rede deixa de prestar colaboração necessária. Segundo o representante do MDHC, parte das dificuldades observadas decorre justamente da necessidade de cooperação entre os integrantes da rede, e não da ausência de delimitação formal das competências diretamente relacionadas à proteção.

A experiência apresentada por Pernambuco ilustra essa dimensão ampliada. Conforme sistematizado no capítulo anterior, o Conselho estadual examina não somente ingresso e desligamento, mas também situações relacionadas à comunicação, acesso ao trabalho e outras condições da vida cotidiana, utilizando a presença dos órgãos representados para viabilizar providências necessárias à proteção.

Disso decorre um ponto central para a avaliação da governança: a qualidade do Conselho não depende apenas de sua existência ou composição formal, mas da capacidade institucional de seus representantes. A representação perde parte de sua utilidade quando o integrante não possui condições de mobilizar o órgão de origem, quando há descontinuidade frequente das representações ou quando a posição assumida no colegiado não se converte em providência administrativa. Em política cuja implementação depende de várias organizações autônomas, o Conselho funciona, portanto, como mecanismo de transformação de competências dispersas em capacidade coordenada de ação.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

4.2. Coordenação federativa e unidade nacional da política

A segunda característica fundamental do PROVITA é a combinação entre abrangência nacional e execução descentralizada. Como demonstrado no capítulo anterior, o marco jurídico não instituiu estrutura nacional única de execução. A União, os Estados e o Distrito Federal possuem responsabilidades próprias, e os programas estaduais permanecem sujeitos às normas locais, aos instrumentos de cooperação e às diretrizes aplicáveis. A coordenação nacional resulta da combinação entre competências administrativas federais, financiamento, procedimentos comuns, Conselhos Deliberativos e mecanismos de articulação e monitoramento.

Essa configuração permite diferentes soluções administrativas. Há programas executados diretamente pelo poder público e outros que utilizam organizações da sociedade civil como entidades executoras. Também existem unidades da Federação sem programa estadual próprio cuja demanda é absorvida pelo Programa Federal. As evidências apresentadas na segunda audiência indicam a existência de dezesseis programas estaduais, enquanto as demais unidades mencionadas eram atendidas pelo programa federal; também foram identificados exemplos de execução estatal direta.

A diversidade institucional não deve ser confundida com fragmentação. O federalismo pressupõe possibilidade de diferentes formas de organização administrativa. A questão central consiste em determinar quais aspectos podem variar e quais devem permanecer comuns para que a proteção continue sendo nacionalmente coerente.

Essa distinção é particularmente relevante no PROVITA. Certas diferenças – órgão estadual responsável, modelo de contratação, estrutura administrativa ou utilização de entidade parceira – podem decorrer legitimamente da autonomia organizacional dos entes. Outros elementos, entretanto, relacionam-se diretamente à capacidade protetiva: critérios decisórios, segurança da informação, qualificação das equipes, continuidade do atendimento, tratamento interdisciplinar, condições mínimas para deslocamento e acolhimento e possibilidade de cooperação entre programas. A governança nacional precisa, portanto, operar menos pela uniformização integral das

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

estruturas e mais pela definição e sustentação de padrões mínimos de funcionamento e interoperabilidade institucional.

O monitoramento federal, os instrumentos de cooperação, as diretrizes comuns e os espaços nacionais de articulação desempenham papel relevante nesse processo. Todavia, como a relação entre o órgão federal e os programas estaduais não constitui relação ordinária de subordinação administrativa, a produção de convergência depende de capacidade de coordenação, pactuação e indução.

O Manual Geral de Procedimentos distingue três instâncias nacionais de articulação. O Fórum Nacional Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (FNPSP) reúne representações governamentais e da sociedade civil para discutir o aperfeiçoamento e o fortalecimento da política; o Fórum Nacional de Entidades Gestoras articula as entidades gestoras dos programas e suas demandas de execução; e o Fórum Nacional de Conselheiros (FNC) promove a interlocução entre os Conselhos Deliberativos federal e estaduais. As atribuições previstas nos arts. 13 a 16 e 24 a 26 do Manual demonstram que esses espaços possuem composições e funções diferentes. Sua existência normativa, entretanto, não permite concluir, isoladamente, pela regularidade do funcionamento ou pela suficiência de sua atuação para superar dificuldades concretas de cooperação.

Esse aspecto merece especial atenção porque a própria estratégia de proteção pode ultrapassar os limites de uma unidade da Federação. Deslocamentos, acolhimentos e transferências entre programas tornam necessária alguma compatibilidade de procedimentos e capacidade de reconhecimento recíproco das decisões e responsabilidades.

As respostas encaminhadas pelos órgãos estaduais permitem aprofundar essa análise ao revelar diferenças na participação dos programas nos mecanismos de cooperação interestadual. Minas Gerais informou manter articulação com o órgão federal e com outros programas estaduais, por meio de instrumentos de cofinanciamento, fluxos de cooperação e procedimentos de permuta e acolhimento. O Pará também declarou utilizar o Guia de Permuta de Casos como referência para a transferência de pessoas protegidas entre programas. O Amazonas informou manter

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

instrumentos diretos de cooperação com programas de outras unidades da Federação e, nos casos de transferência, preservar canal de contato com sua equipe enquanto o acompanhamento cotidiano é realizado pelo programa acolhedor. Essas experiências demonstram a existência de mecanismos destinados a viabilizar a proteção em situações que ultrapassam os limites territoriais de uma unidade da Federação.

Em contrapartida, o Ceará informou encontrar-se suspenso da rede de permutas coordenada pelo FNEG, situação apontada pelo órgão estadual como um dos principais obstáculos à execução da política. Segundo a manifestação encaminhada, essa condição dificulta a transferência de pessoas protegidas para outras unidades da Federação quando a permanência no território cearense se torna incompatível com a segurança. O Rio Grande do Sul, por sua vez, declarou não integrar o sistema de permutas interestaduais e informou que sua cooperação formal com a União se restringe ao instrumento de convênio. As respostas não permitem determinar as causas dessas situações ou quantificar seus efeitos sobre o atendimento, mas evidenciam diferenças relevantes nas condições de participação dos programas na rede nacional de proteção.

Essas informações acrescentam uma dimensão concreta à avaliação da coordenação federativa. A existência de convênios com a União, a adoção de diretrizes nacionais e a previsão de procedimentos de permuta não asseguram, isoladamente, que todos os programas disponham das mesmas condições de cooperação operacional. Tampouco a existência de uma rede de articulação entre entidades executoras substitui as responsabilidades institucionais dos órgãos públicos pela continuidade da proteção. A verificação dessa capacidade exige identificar os programas participantes, não participantes ou suspensos das redes de permuta, os critérios e motivos dessa situação e as alternativas efetivamente disponíveis para transferência e acolhimento, sem expor informações sobre casos protegidos. Esse diagnóstico permitiria distinguir dificuldades de adesão, limitações operacionais e obstáculos de articulação institucional, ainda não dimensionados pelas respostas recebidas.

Assim, a autonomia federativa e a existência de padrões nacionais são elementos que precisam necessariamente ser conciliados. A descentralização permite adaptação

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

territorial; não obstante, a coordenação nacional deve contribuir para que diferenças organizacionais não produzam desigualdades relevantes na segurança e na qualidade da proteção oferecida.

4.3. Conselhos Deliberativos como instâncias de coordenação interinstitucional

Embora os Conselhos integrem a arquitetura institucional descrita no capítulo normativo, sua importância para a governança justifica análise específica. O caráter colegiado permite reunir, em torno de uma mesma decisão, instituições que possuem atribuições distintas e que permaneceriam administrativamente separadas fora do Programa. A presença de representantes do Ministério Público, Poder Judiciário e órgãos relacionados à segurança pública e aos direitos humanos cria, em tese, condições para que problemas complexos sejam examinados de maneira multidimensional.

Essa configuração é particularmente adequada a decisões em que a dimensão de segurança não pode ser isolada das consequências sociais, familiares e processuais da medida adotada. Ao mesmo tempo, o colegiado enfrenta uma dificuldade inerente aos mecanismos interinstitucionais: representação formal não equivale automaticamente à cooperação efetiva. Os relatos sistematizados no capítulo anterior indicam que a capacidade de resposta melhora quando os representantes participam ativamente e conseguem articular suas instituições de origem. Também foram apresentadas propostas de discussão nacional sobre a composição dos Conselhos e de ampliação de sua participação no acompanhamento do funcionamento dos programas.

Somado a isso, as informações encaminhadas pelos órgãos executores estaduais permitem identificar experiências que ilustram essas diferentes dimensões de atuação. Em São Paulo, o Conselho Deliberativo reúne-se ordinariamente a cada quinze dias e conta com a participação de instituições do sistema de justiça, segurança pública e organizações da sociedade civil. O estado também informou a existência de Conselho Fiscal vinculado à estrutura de governança e de mecanismos permanentes de interlocução entre a Secretaria Executiva do Programa e instituições representadas no

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

colegiado. No Maranhão, foi relatada a utilização do Conselho Deliberativo para construção e acompanhamento de plano de aperfeiçoamento institucional, com metas destinadas ao aprimoramento da política. Santa Catarina, por sua vez, destacou que a articulação com os órgãos de justiça e segurança ocorre principalmente por intermédio dos conselheiros, responsáveis por mobilizar suas instituições para atendimento das necessidades do Programa. No Amazonas, a Presidência do Conselho Deliberativo e a Gerência de Acompanhamento são exercidas cumulativamente, sem unidade administrativa exclusiva no MPAM, circunstância que recomenda distinguir a existência formal do colegiado da estrutura de apoio necessária ao exercício de suas atribuições.

Essas experiências indicam que os Conselhos podem exercer funções que ultrapassam a apreciação individual dos pedidos de proteção, contribuindo para a supervisão institucional, a articulação de serviços e o acompanhamento de providências destinadas ao aperfeiçoamento dos programas. Entretanto, a existência de reuniões periódicas, órgãos auxiliares ou instrumentos de planejamento não demonstra, por si só, maior efetividade da governança. Sua relevância depende da capacidade de transformar deliberações e encaminhamentos em medidas concretas, da regularidade da participação dos representantes e da existência de mecanismos que permitam acompanhar o cumprimento das providências acordadas.

4.4. Modelos de execução, parcerias e continuidade institucional

O PROVITA admite diferentes modelos de execução. O capítulo normativo já demonstrou que a participação das organizações da sociedade civil não constitui imposição da Lei nº 9.807, de 1999, e que a execução mediante parceria não se confunde com a participação na Rede Voluntária de Proteção. Além disso, a experiência do Amazonas acrescenta uma configuração institucional específica. Segundo o Ministério Público estadual, a legislação local atribui-lhe a condição de Instituição Executora e a coordenação administrativa, enquanto a Fundação Paulo Feitosa, como Entidade Operacional conveniada, contrata a equipe multidisciplinar e

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

executa as atividades de acompanhamento. Embora exista uma equipe técnica de nove profissionais, o MPAM informou não possuir unidade administrativa exclusivamente dedicada ao Programa, com acumulação das funções de gerência e presidência do Conselho. Qualquer que seja o modelo adotado, permanecem estatais as competências deliberativas, a supervisão, o controle e a responsabilidade pela continuidade da política.

Do ponto de vista da governança, portanto, a questão não consiste em determinar abstratamente se a execução direta ou a execução em parceria é superior. As evidências reunidas nesta avaliação não permitem esse tipo de conclusão comparativa. O aspecto relevante é verificar se o modelo escolhido preserva determinadas capacidades institucionais: estabilidade das equipes, conhecimento acumulado, prontidão operacional, segurança das informações, continuidade financeira e clara definição das responsabilidades.

As organizações participantes da segunda audiência destacaram que a experiência técnica acumulada ao longo do tempo constitui ativo relevante para o funcionamento do Programa. No caso apresentado por Minas Gerais, a continuidade da execução permitiu conservar profissionais, procedimentos e capacidade operacional ao longo de diferentes períodos e instrumentos. A própria exposição, contudo, não apresentou evidência comparativa suficiente para concluir que esse resultado decorreria necessariamente do modelo de parceria.

Mais relevante para a presente análise foi a identificação de vulnerabilidade associada à descontinuidade administrativa e financeira. As despesas de um programa de proteção não se restringem aos benefícios entregues diretamente aos usuários. Há custos associados à manutenção de equipes, estrutura logística, capacidade de acolhimento e funcionamento permanente da rede. Conforme relatado na audiência, a previsibilidade financeira interfere tanto no atendimento das pessoas protegidas quanto na capacidade institucional que precisa estar previamente disponível para recebê-las.

Nos modelos em parceria, essa questão pode ser agravada pelo encadeamento de relações administrativas. A União transfere ou cofinancia recursos destinados ao programa estadual; o Estado mantém sua relação com a entidade executora; esta

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

contrata e mantém profissionais e estrutura; e a execução cotidiana depende da continuidade desse conjunto. Esse modelo pode acarretar falta de sincronização entre os procedimentos relacionados ao instrumento firmado pela União e o Estado e aqueles referentes à parceria estadual com a entidade. Em audiência, foi relatado que esse descompasso já produziu insegurança e perda de profissionais, assim como as respostas dos órgãos executores estaduais acrescentaram outras evidências sobre esses riscos.

O Rio de Janeiro, por exemplo, informou que, durante aproximadamente um ano, o governo estadual assumiu integralmente os custos de execução do PROVITA/RJ, assegurando sua continuidade durante a transição entre instrumentos de financiamento com a União. Posteriormente, foi celebrado novo convênio federal, acompanhado de instrumentos estaduais de parceria com organizações da sociedade civil. A experiência demonstra uma alternativa administrativa para preservar a execução em períodos de transição, sem permitir concluir, isoladamente, que sua adoção seja financeiramente viável para todos os estados ou suficiente para eliminar os riscos de descontinuidade.

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social identificou dificuldades relacionadas a atrasos ou imprevisibilidade de repasses, riscos de descontinuidade entre instrumentos de parceria e limitações para cobertura de férias, licenças e outras necessidades das equipes.

O Paraná, por sua vez, relatou funcionamento regular da parceria vigente, sem registro de descontinuidade na execução, mas destacou o crescimento das solicitações de proteção e a necessidade de avaliar o dimensionamento da equipe interdisciplinar responsável pelo atendimento. As manifestações evidenciam que a sustentabilidade institucional envolve tanto a prevenção de interrupções administrativas quanto a adequação permanente da capacidade operacional à demanda apresentada.

O confronto dessas experiências permite distinguir duas dimensões relacionadas, mas não equivalentes, da continuidade institucional. A primeira refere-se à regularidade dos instrumentos e dos fluxos financeiros necessários à manutenção da estrutura existente. A segunda diz respeito à capacidade de preservar e ajustar equipes, conhecimento técnico, logística e condições de atendimento diante da evolução das

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

necessidades da política. Um programa pode manter suas parcerias formalmente regulares e, ainda assim, enfrentar limitações de pessoal ou dificuldades de expansão.

Da mesma forma, a existência de recursos destinados ao atendimento não assegura, por si só, a preservação da capacidade técnica necessária à execução. A governança deve, portanto, considerar simultaneamente a continuidade administrativa e a suficiência da estrutura operacional. Em política cujo objeto exige sigilo, especialização e relações de confiança, a capacidade operacional não pode ser recomposta automaticamente mediante simples celebração de novo instrumento jurídico. A preservação da memória institucional e do conhecimento tácito das equipes integra, portanto, o conjunto de fatores que deve ser considerado na avaliação do modelo de governança.

4.5. Cooperação interinstitucional e articulação com políticas externas ao PROVITA

Outro aspecto estrutural é que parcela relevante das necessidades das pessoas protegidas depende de órgãos que não integram diretamente a estrutura do PROVITA. Saúde, educação, documentação civil, trabalho, previdência, assistência social e outros serviços permanecem submetidos aos respectivos sistemas administrativos. O Programa precisa, assim, assegurar acesso a políticas públicas ordinárias em circunstâncias extraordinárias de segurança. Essa característica transforma a articulação intersetorial em componente essencial da governança.

As evidências apresentadas nas audiências indicaram que os obstáculos não são idênticos em todas as áreas ou programas. Houve relatos de maior dificuldade em determinadas prestações de saúde, assistência social e questões relacionadas ao trabalho e à reinserção, além da defesa de protocolos específicos de cooperação com os respectivos setores.

As respostas institucionais dos estados reforçam a relevância dessa dimensão. Minas Gerais identificou dificuldades de acesso seguro a serviços de saúde, educação, assistência social, trabalho e habitação, associadas à insuficiência de protocolos

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

formalizados com políticas setoriais. O Ceará também destacou obstáculos relacionados à utilização de serviços públicos por pessoas protegidas, especialmente diante das exigências de identificação e dos procedimentos administrativos necessários ao atendimento. Acrescente-se a isso dificuldades de locação de imóveis e de ligação ou religação de água e energia elétrica, o que chama atenção para o risco de exposição também alcançar locadores e prestadores de serviços essenciais.

As manifestações indicam que a articulação com sistemas externos não pode depender exclusivamente de providências individuais adotadas pelas equipes, exigindo mecanismos institucionais capazes de assegurar continuidade e segurança no acesso aos serviços.

Alguns estados relataram experiências destinadas a enfrentar essas dificuldades. O Maranhão informou a existência de portarias conjuntas voltadas ao acesso seguro às políticas públicas, apresentadas como iniciativas de cooperação institucional. No Ceará, foram mencionados atos normativos do Tribunal de Justiça que disciplinam procedimentos relacionados à preservação de dados e à participação de pessoas protegidas em atos judiciais. São Paulo, por sua vez, destacou a articulação com programas habitacionais estaduais para apoiar pessoas em processo de desligamento.

Embora não tenham sido apresentados elementos suficientes para avaliar comparativamente os resultados dessas iniciativas, as experiências demonstram possibilidades de institucionalizar fluxos de atendimento e cooperação sem transferir às equipes executoras toda a responsabilidade por solucionar dificuldades administrativas externas ao Programa.

A complexidade dessa articulação aumentou com a digitalização das políticas públicas. Cadastros integrados, identificadores individuais e recursos biométricos podem facilitar a prestação de serviços públicos e, ao mesmo tempo, criar novas possibilidades de exposição de dados relacionados à pessoa protegida. Os relatos sistematizados no capítulo anterior registraram preocupações dessa natureza, inclusive quanto à unificação de cadastros e à utilização crescente de biometria.

O problema de governança não consiste simplesmente em restringir o acesso da pessoa protegida aos sistemas públicos. A proteção deve buscar solução inversa:

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

permitir a fruição de direitos sem converter os registros necessários à prestação do serviço em vetor de localização ou identificação indevida. Isso exige cooperação institucional que ultrapassa as estruturas tradicionais do PROVITA e coloca a necessidade de protocolos capazes de definir acesso, compartilhamento, tratamento e salvaguarda de informações sensíveis.

A resposta do Amazonas acrescenta uma condição específica a essa articulação: segundo o MPAM, parte dos casos envolve agentes de segurança pública entre os investigados ou acusados, exigindo cautelas adicionais na interlocução policial e na circulação de informações. O relato reforça a necessidade de cooperação orientada pelo risco, com acesso restrito aos dados necessários a cada atribuição, sem autorizar conclusão generalizada sobre a atuação das instituições de segurança.

O sistema de justiça constitui interface igualmente importante. A proteção está vinculada à colaboração da pessoa com investigação ou processo criminal, mas a duração da medida não depende exclusivamente do andamento processual. Ainda assim, atrasos evitáveis podem prolongar os efeitos pessoais, familiares e financeiros da permanência no Programa. A segunda audiência registrou preocupação com essa relação e a defesa de maior articulação com instituições do sistema de justiça para acompanhamento e priorização dos casos.

Nessa interface, cabe acrescentar a possibilidade de utilização de chaves de acesso privativas fornecidas por cartórios para consulta protegida de processos judiciais. A experiência sugere alternativa para permitir o acompanhamento dos feitos sem ampliar desnecessariamente a circulação de informações sobre pessoas protegidas.

A governança do PROVITA possui, portanto, característica que pode ser definida como intersetorialidade necessária: embora a política possua órgãos próprios de coordenação e execução, sua efetividade depende da capacidade de mobilizar sistemas administrativos externos sem romper as condições de segurança e sigilo que justificam o Programa.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

4.6. Monitoramento como instrumento de coordenação e aprendizagem institucional

O monitoramento será examinado de forma mais ampla no Capítulo 6, especialmente quanto aos indicadores disponíveis, aos controles existentes e à capacidade de aferição de resultados. Neste capítulo, interessa uma dimensão mais específica: sua utilização como instrumento de governança e coordenação nacional.

O marco complementar do PROVITA prevê mecanismos destinados não apenas a verificar a execução dos programas, mas também a identificar problemas, formular recomendações, acompanhar providências, promover intercâmbio de experiências e construir referências comuns. Como já demonstrado no capítulo normativo, o Manual Geral de Procedimentos procura funcionar como elemento de integração entre programas que possuem estruturas administrativas diferentes. Ele detalha fluxos e competências, enquanto o monitoramento permite observar como esses procedimentos se materializam na execução.

Os arts. 13, 17, 18 e 22 a 28 do Manual diferenciam a Equipe de Monitoramento da Câmara Técnica. A primeira reúne profissionais vinculados à coordenação federal e às entidades gestoras, devendo realizar reuniões trimestrais de avaliação e planejamento, visitas periódicas ou de suporte aos programas estaduais, exame de procedimentos e acompanhamento de recomendações. À Câmara Técnica cabe contribuir para a definição das diretrizes do monitoramento, apreciar boas práticas identificadas e recomendar seu aproveitamento, além de formular orientações para o planejamento anual. O Manual prevê reunião da Câmara Técnica ao menos uma vez por ano. Trata-se de responsabilidades complementares, cuja previsão normativa não comprova, por si só, a frequência efetiva das atividades ou os resultados das providências recomendadas.

Durante a segunda audiência, o representante do MDHC descreveu ciclo de acompanhamento composto por momentos presenciais e remotos, com produção de recomendações e posterior verificação das providências adotadas. O procedimento

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

envolve Governo Federal, governo estadual, Conselho Deliberativo, entidade executora, equipe técnica e rede de proteção.

As informações encaminhadas periodicamente aos governos estaduais e federal, associadas à participação de diferentes atores no acompanhamento, ampliam as possibilidades de identificação de problemas e de construção de soluções compartilhadas.

No plano da governança, a utilidade desses mecanismos depende de converter constatações e recomendações em providências articuladas e verificáveis pelas instituições responsáveis. A análise dos indicadores, dos resultados e da suficiência dos mecanismos de controle é desenvolvida na seção 6.5.

4.7. Síntese avaliativa da governança

O conjunto das evidências reunidas permite concluir que o PROVITA possui arquitetura institucional compatível com a natureza descentralizada e interinstitucional da política, dotada de mecanismos destinados a distribuir responsabilidades e promover coordenação entre atores distintos.

Não se identificou, na instrução realizada até este ponto, fundamento suficiente para atribuir os principais problemas da política simplesmente à inexistência de estruturas formais de governança. Conselhos Deliberativos, coordenação federal, instrumentos de cooperação, mecanismos de monitoramento e espaços de articulação estão previstos e, em diferentes graus, são utilizados.

Os desafios observados concentram-se, sobretudo, nas interfaces entre essas estruturas. A execução depende da capacidade dos representantes dos Conselhos de mobilizar suas instituições; da articulação entre União e Estados; da continuidade dos instrumentos financeiros e administrativos; da preservação das equipes e da memória institucional; da colaboração entre integrantes da rede; e da capacidade de acessar políticas públicas externas ao PROVITA sem comprometer o sigilo e a segurança.

As audiências públicas e as respostas encaminhadas pelos órgãos estaduais tornaram particularmente visíveis essas dificuldades de articulação. Além dos riscos

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

relacionados à sincronização das parcerias, à continuidade financeira e à preservação das equipes, a instrução identificou diferenças concretas na participação dos programas nos mecanismos de cooperação interestadual, nas condições de acesso seguro a serviços públicos e na organização dos instrumentos de monitoramento.

Ao mesmo tempo, foram registradas experiências destinadas a enfrentar esses desafios, como a utilização de mecanismos de continuidade financeira durante transições administrativas, a atuação dos conselhos deliberativos na articulação institucional e a adoção de instrumentos de acompanhamento da execução e de aperfeiçoamento dos programas. Essas evidências reforçam que os principais desafios da governança não decorrem exclusivamente da estrutura federativa ou do modelo de execução adotado, mas da capacidade de assegurar funcionamento coordenado e contínuo entre instituições que possuem competências e responsabilidades distintas.

Desse ponto de vista, a sustentabilidade da política depende de quatro capacidades institucionais que atravessam todo o arranjo: coordenação, para mobilizar instituições autônomas; continuidade, para impedir que transições administrativas ou financeiras comprometam a proteção; padronização mínima, para manter compatibilidade entre programas distintos; e cooperação intersetorial, para permitir que a pessoa protegida exerça direitos e cumpra suas obrigações sem exposição indevida.

A avaliação da governança conduz, assim, a uma constatação central: o PROVITA é uma política cuja capacidade protetiva é necessariamente coletiva. A segurança da pessoa incluída não resulta da atuação isolada de um órgão, de um Conselho ou de uma entidade executora, mas da continuidade de uma cadeia de decisões e providências distribuídas entre diferentes instituições. É precisamente nessa capacidade de manter a cadeia articulada – apesar das fronteiras federativas, administrativas e setoriais – que se encontra um dos principais determinantes da qualidade institucional do Programa.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

5. Execução da proteção, protocolos e salvaguardas aplicáveis

5.1. Da resposta inicial à inserção no território de proteção

A execução da proteção começa antes mesmo da estabilização definitiva do caso. Como examinado no capítulo normativo, a Lei nº 9.807, de 1999, permite, nas situações de urgência, a colocação provisória da pessoa ameaçada sob custódia de órgão policial enquanto se aguarda a decisão do Conselho Deliberativo. No plano federal, a atuação do Serviço de Proteção ao Depoente Especial também pode funcionar como resposta imediata ou contingencial em determinadas situações.

A primeira audiência mostrou a importância dessa fase de transição. O representante da Polícia Federal descreveu uma resposta emergencial que mobiliza inteligência, análise de risco, logística e acolhimento temporário e que pode preceder o encaminhamento para a estrutura responsável pela proteção continuada. Esclareceu também que a compartimentação das informações impede que a unidade responsável pela resposta inicial conheça necessariamente o destino posterior da pessoa.

Essa compartimentação possui evidente função de segurança. Ao mesmo tempo, indica que a passagem entre proteção emergencial e proteção continuada constitui ponto sensível do fluxo operacional: a preservação do sigilo precisa coexistir com a transmissão das informações estritamente necessárias para que a nova equipe compreenda o risco, as condições do núcleo protegido e as providências já adotadas.

Algumas unidades da Federação desenvolveram instrumentos específicos para atender pessoas ameaçadas durante esse período, anterior à inclusão definitiva. No Ceará, o Programa de Proteção Provisória (PPPro), instituído pelo Decreto Estadual nº 33.506, de 2020, foi concebido para oferecer proteção e assistência em caráter transitório e emergencial a pessoas em situação de ameaça de morte, inclusive àquelas com perfil para ingresso no PROVITA enquanto aguardam a avaliação de elegibilidade. O órgão estadual também informou que os procedimentos de ingresso no PROVITA/CE compreendem entrevista, triagem interdisciplinar, elaboração de

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

parecer técnico e deliberação do Conselho, admitindo-se medidas provisórias nas situações de urgência previstas pelas normas aplicáveis.

No Maranhão, a Lei Estadual nº 11.731, de 2022, estabeleceu estrutura de proteção provisória no âmbito do Sistema Estadual de Proteção às Pessoas Ameaçadas. A Secretaria estadual informou a existência de equipamento destinado ao acolhimento provisório, sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Segurança Pública, além da possibilidade de adoção de medidas emergenciais, inclusive apoio policial.

A resposta do Amazonas acrescenta a existência declarada de plantão permanente e pré-triagem de urgência, sem apresentar prazos aferidos de atendimento nem caracterizar estrutura estadual de acolhimento provisório equivalente às mencionadas no Ceará e no Maranhão.

Essas experiências evidenciam diferentes formas de resposta durante a fase inicial. No desenho da resposta urgente, elas ainda apontam a importância de distinguir a custódia policial provisória, o acolhimento em local seguro e, no Programa Federal, a decisão emergencial de ingresso pelo presidente do Conselho Deliberativo.

Superada a fase inicial, o art. 33 do Manual estabelece que a pessoa incluída seja alocada em local previamente definido pela equipe técnica interdisciplinar a partir de matriz de risco que considere simultaneamente os fatores necessários à proteção e à reinserção social. A equipe deve auxiliar no acesso às políticas públicas, promover a aproximação com a rede de proteção e realizar atendimentos sistemáticos destinados a acompanhar a adaptação e estimular a construção da autonomia.

A escolha do território, portanto, não constitui simples decisão logística. Ela deve responder a pelo menos duas exigências que podem entrar em tensão: afastar suficientemente a pessoa da fonte da ameaça e oferecer condições reais para reconstrução de sua vida.

Um local pode ser seguro sob perspectiva estritamente geográfica e, ainda assim, inadequado para a trajetória protetiva se inviabilizar acesso a saúde, educação, trabalho, moradia, vínculos familiares ou serviços necessários ao núcleo protegido. Inversamente, território favorável à inserção social pode ser inadequado quando a

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

organização responsável pela ameaça possui alcance suficiente para localizar ou alcançar a pessoa.

As discussões realizadas pela Comissão tornam essa equação mais complexa. Foi ressaltado que organizações criminosas podem possuir atuação interestadual e capacidade tecnológica que reduz a eficácia do simples afastamento territorial. O representante do Distrito Federal chamou atenção especificamente para a expansão territorial dessas organizações, para a exposição pelas redes sociais e para registros vinculados ao CPF.

Nesse contexto, a mudança de endereço permanece instrumento importante, mas já não pode ser compreendida isoladamente como sinônimo de redução do risco. A definição do local de proteção precisa considerar não apenas distância física, mas a capacidade operacional do agente ameaçador, seus vínculos territoriais, os rastros digitais e administrativos produzidos pela pessoa e as condições necessárias para que o núcleo protegido mantenha uma vida minimamente sustentável.

A execução adequada começa, portanto, com uma inserção territorial orientada simultaneamente por risco e viabilidade de vida. Essa combinação, prevista no próprio Manual, deve permanecer presente durante toda a trajetória protetiva.

5.2. Avaliação e gerenciamento continuado do risco

A avaliação do risco constitui elemento transversal do PROVITA. O art. 2º da Lei nº 9.807, de 1999, estabelece como parâmetros para a concessão da proteção a gravidade da coação ou ameaça, a dificuldade de preveni-la ou reprimi-la pelos meios convencionais e a importância da pessoa para a produção da prova. O art. 7º, por sua vez, determina que as medidas sejam selecionadas segundo a gravidade e as circunstâncias de cada caso.

O Manual Geral de Procedimentos operacionaliza essa lógica em diferentes momentos. A matriz de risco orienta a escolha do local de proteção; a aplicação excepcional de medidas isoladas depende de avaliação técnica subsidiada, quando cabível, pelo Ministério Público e pelos órgãos de segurança pública; as restrições

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

relacionadas ao uso de telefonia e internet devem ser avaliadas periodicamente; e a permuta para outro programa estadual depende da constatação de que a permanência na rede de origem compromete a segurança ou a inserção.

O conjunto dessas normas demonstra que o risco não deve ser tratado como atributo estático definido exclusivamente no momento do ingresso. Uma ameaça pode perder intensidade, ampliar-se territorialmente, mudar de agente, adquirir novas capacidades tecnológicas ou atingir outros integrantes da família. Da mesma forma, a exposição da pessoa protegida pode variar conforme seu trabalho, seus contatos, utilização de redes sociais, comparecimento a serviços públicos ou alteração das circunstâncias processuais que deram origem à proteção. Por isso, a lógica adequada é de gerenciamento continuado do risco, e não apenas de avaliação inicial de elegibilidade.

Provocados, os Estados informaram a utilização de avaliações individualizadas e de acompanhamento continuado das condições de proteção, mas apresentaram diferentes níveis de detalhamento quanto aos procedimentos empregados. Minas Gerais informou que as medidas são avaliadas periodicamente e podem ser ajustadas diante de alterações relevantes nas circunstâncias que fundamentam ou influenciam a proteção. O Maranhão também relatou acompanhamento contínuo das condições de segurança e da evolução da situação de risco, com possibilidade de adequação das medidas sempre que necessário. O Pará e o Paraná declararam realizar avaliações periódicas das medidas e das necessidades dos beneficiários, mantendo reservados os instrumentos técnicos, os métodos e a periodicidade específica de determinados procedimentos, em razão das exigências de sigilo.

Essas informações demonstram que a reavaliação das condições de proteção integra as práticas declaradas por diferentes programas estaduais. Entretanto, não permitem verificar se todos utilizam matrizes de risco equivalentes, quais fatores são necessariamente reexaminados, com que frequência ocorre a revisão integral das avaliações ou em que condições seus resultados produzem alterações nas medidas adotadas. Deve-se distinguir, nesse contexto, o acompanhamento contínuo das pessoas protegidas da reavaliação sistemática e documentada dos fatores de ameaça e

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

exposição. O primeiro permite identificar necessidades e mudanças durante o atendimento; a segunda exige parâmetros capazes de orientar decisões sobre manutenção, intensificação, flexibilização ou encerramento das medidas, preservadas as particularidades de cada caso.

Essa distinção possui consequência direta sobre a proporcionalidade das restrições. Se o risco se modifica, as medidas precisam poder ser reforçadas, substituídas, flexibilizadas ou descontinuadas. A previsão do Manual segundo a qual limitações relativas à telefonia e à internet podem ser flexibilizadas e devem ser periodicamente avaliadas exemplifica essa lógica.

Há, entretanto, uma questão que merece atenção. O Manual explicita a utilização da matriz de risco na inclusão e na permuta e estabelece reavaliação periódica especificamente para determinadas restrições de comunicação, mas o texto não apresenta, com igual clareza, um ciclo nacional uniforme de reavaliação integral da matriz individual de risco durante toda a permanência. As evidências reunidas nesta avaliação também não permitem afirmar que exista metodologia uniforme, periodicidade comum ou instrumento nacional único adotado por todos os programas para essa finalidade.

Essa lacuna se torna mais relevante diante da mudança qualitativa das ameaças discutida nas audiências. Reconhecimento facial, biometria, integração de cadastros, redes sociais e sistemas capazes de cruzar identificadores pessoais ampliam a possibilidade de localização sem necessidade de proximidade física. Como relatado na primeira audiência, a mudança de nome, por exemplo, não impede necessariamente a identificação biométrica ou a associação da pessoa a registros administrativos.

O gerenciamento de risco contemporâneo precisa considerar, portanto, ao menos quatro dimensões relacionadas entre si: a ameaça originária e a capacidade de quem a produz; a exposição territorial e relacional do núcleo protegido; os riscos decorrentes de registros e tecnologias; e as condições de adaptação da própria pessoa às medidas de segurança.

Essa última dimensão exige cautela. Dificuldade de adaptação não equivale automaticamente a aumento voluntário do risco ou a conduta incompatível. A própria

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

experiência relatada nas audiências revelou que isolamento, ruptura de vínculos e sofrimento emocional podem repercutir sobre o comportamento da pessoa protegida. A avaliação técnica deve ser capaz de distinguir resistência deliberada às medidas indispensáveis de segurança de dificuldades passíveis de tratamento, orientação ou repactuação.

5.3. Restrições de segurança, corresponsabilidade e preservação da autonomia

O ingresso no PROVITA é voluntário e pressupõe anuência às medidas de proteção. Depois de incluída, a pessoa protegida deve observar as normas do Programa. A Lei nº 9.807, de 1999, estabelece essa combinação entre consentimento e dever de cumprimento, enquanto o Manual a desenvolve por meio do Termo de Compromisso e das regras de corresponsabilidade pela segurança.

Além da anuência, a Lei nº 9.807, de 1999, prevê, no art. 2º, § 2º, a incompatibilidade de personalidade ou conduta com as restrições do Programa e, no art. 5º, § 2º, II, admite a solicitação de exames ou pareceres técnicos, com a aquiescência do interessado, para instruir o pedido. A distinção relevante está entre avaliar as condições concretas de adesão às medidas de segurança e formular juízos abstratos sobre a pessoa. Essa diferença orienta tanto a interpretação dos critérios de ingresso quanto o tratamento de dificuldades surgidas durante a permanência.

O Manual prevê compromissos de sigilo, discrição, restrição de deslocamentos, observância das orientações da equipe e utilização controlada dos meios de comunicação, entre outros. Essas obrigações refletem uma característica inevitável da proteção: parte de sua eficácia depende da conduta do próprio usuário.

Essa corresponsabilidade, contudo, não transfere à pessoa protegida a responsabilidade estatal pela proteção. O Programa continua obrigado a analisar o risco, explicar as restrições, oferecer acompanhamento, construir alternativas viáveis e adotar medidas compatíveis com as circunstâncias concretas. A colaboração do protegido funciona como componente da estratégia de segurança, não como fundamento para reduzir o dever do Poder Público.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Esse ponto é especialmente relevante porque as restrições podem alcançar dimensões centrais da vida cotidiana: local de residência, trabalho, contatos familiares, deslocamentos, utilização de telefone e internet, exposição pública e operações financeiras. A intensidade acumulada dessas medidas pode produzir elevado custo pessoal e familiar. A execução da política precisa, portanto, evitar dois extremos. De um lado, restrições insuficientes podem tornar a proteção ineficaz. De outro, manutenção automática de limitações que já não sejam necessárias pode comprometer a autonomia, aumentar a resistência às regras e dificultar a futura saída do Programa.

O próprio Manual oferece elementos para uma abordagem graduada. No campo das comunicações, admite flexibilização conforme o risco e a adesão da pessoa à sua própria segurança. Nos casos de descumprimento, prevê notificação e repactuação dos compromissos antes que se chegue, nas hipóteses cabíveis, à exclusão. Os arts. 40 a 43 deixam claro que a exclusão decorrente de descumprimento deve constituir resposta a situações graves ou reiteradas, após vencidos os esforços de repactuação.

Esse desenho é importante porque reconhece que a permanência no PROVITA envolve aprendizado e adaptação. A primeira audiência forneceu evidência concreta dessa necessidade. Foram mencionadas situações em que uso de drogas, isolamento ou dificuldades comportamentais aumentavam o risco, mas em que se procuravam alternativas ao desligamento, inclusive tratamento voluntário, quando possível.

As informações encaminhadas pelos estados acrescentam evidências a esse respeito. Minas Gerais informou utilizar mecanismos de mediação e repactuação de compromissos antes da adoção de medidas mais gravosas, buscando compatibilizar as exigências de segurança com as dificuldades enfrentadas pelas pessoas protegidas. O Rio de Janeiro também relatou a utilização de notificações e repactuações diante de situações de descumprimento das regras do Programa, submetendo às instâncias competentes as situações que demandem medidas de maior gravidade. Essas experiências demonstram a utilização de instrumentos destinados a preservar a continuidade da proteção mediante a revisão das condições de adesão e o acompanhamento das dificuldades identificadas durante a permanência.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

As respostas, entretanto, não apresentaram dados comparáveis sobre a frequência dos descumprimentos, os motivos que lhes deram origem, os resultados das tentativas de repactuação ou a proporção de situações que culminaram em exclusão. Assim, embora os procedimentos relatados sejam compatíveis com a lógica de progressividade prevista no Manual, não é possível aferir em que medida são aplicados uniformemente ou conseguem evitar desligamentos decorrentes de dificuldades passíveis de acompanhamento e correção. A avaliação desses mecanismos deve considerar simultaneamente a proteção da pessoa atendida, a segurança dos demais beneficiários e profissionais e a necessidade de que restrições e medidas disciplinares permaneçam justificadas pelo risco concreto.

A resposta institucional mais consistente, portanto, não é transformar toda quebra de regra em mecanismo automático de exclusão. É distinguir sua gravidade, recorrência, causa, possibilidade de correção e impacto sobre a segurança da pessoa, de outros protegidos e dos profissionais. A progressividade entre orientação, responsabilização, repactuação e eventual exclusão constitui, nesse sentido, importante salvaguarda contra decisões excessivamente formalistas em uma política que exige elevado grau de adaptação pessoal. A necessidade de critérios verificáveis também recomenda examinar eventual aperfeiçoamento conjunto dos arts. 2º, § 2º, e 5º, § 2º, II, da Lei nº 9.807, de 1999, preservada a possibilidade de avaliações técnicas pertinentes à segurança.

5.4. Acompanhamento interdisciplinar, acesso a direitos e construção da autonomia

A proteção não se limita à redução da probabilidade de ataque. Para que seja sustentável, precisa permitir que a pessoa construa condições para viver fora da situação de dependência criada pela ameaça e pelas próprias medidas protetivas.

Esse princípio aparece de forma clara no Manual. O art. 33 determina atendimentos sistemáticos destinados a avaliar a adaptação e promover autonomia. O art. 36 estabelece articulação institucional para acesso seguro às políticas de saúde,

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

educação, emprego e renda, moradia e previdência, entre outras. Prevê ainda ajuda financeira quando necessária à subsistência, possibilidade de apoio à qualificação profissional, preservação de vínculos familiares em condições de segurança e orientação para utilização de mecanismos de reclamação ou denúncia. Essas disposições demonstram que reinserção social não constitui apenas etapa final do Programa. Ela deve começar durante a proteção.

Essa perspectiva é decisiva para evitar que o próprio modelo protetivo produza dependência prolongada. A ajuda financeira tem função protetiva quando o risco impossibilita o trabalho regular, mas a trajetória institucional deve, sempre que as condições concretas permitirem, criar meios para reconstrução de renda, qualificação, vínculos sociais e capacidade de condução autônoma da vida.

A reconstrução da autonomia inclui comprovar vínculos e experiências profissionais, preservar direitos trabalhistas e previdenciários e administrar contratos e obrigações patrimoniais anteriores, sem que o deslocamento territorial ou a eventual alteração de identidade exponha a pessoa protegida.

As audiências e as respostas estaduais confirmaram a relevância dessa abordagem. Santa Catarina confirmou a oferta de cursos profissionalizantes durante o período de proteção, como instrumento de preparação para a reinserção social. Minas Gerais informou utilizar planos individualizados de atendimento, acompanhamento interdisciplinar e ações de articulação com políticas públicas destinadas a favorecer a autonomia das pessoas protegidas. O Paraná também descreveu a reinserção como processo gradual, desenvolvido durante o acompanhamento e orientado pelas necessidades do núcleo protegido e pelas condições existentes no momento da saída. As experiências demonstram que a preparação para a autonomia integra as práticas declaradas pelos programas, embora não tenham sido apresentados indicadores uniformes sobre a participação dos beneficiários nas atividades ou os resultados alcançados.

A experiência de São Paulo acrescenta a dimensão habitacional à preparação para o desligamento. O estado informou utilizar a cessão de moradias em programas públicos habitacionais para pessoas protegidas em processo de saída, buscando

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

oferecer condições mais estáveis para a reconstrução da vida fora do regime de proteção. A iniciativa evidencia que a autonomia não depende exclusivamente de qualificação profissional ou geração de renda, mas também da possibilidade de acesso seguro à moradia e a serviços essenciais.

As respostas também apontaram dificuldades decorrentes da duração dos procedimentos criminais. O Pará relatou que a morosidade judicial, apesar da prioridade processual prevista no art. 19-A da Lei nº 9.807, de 1999, tem contribuído para solicitações de desligamento voluntário. O Paraná igualmente identificou a lentidão de investigações e processos entre os obstáculos à reconstrução dos projetos de vida das pessoas protegidas. Essas manifestações acrescentam uma dimensão importante à avaliação da autonomia: a permanência prolongada pode ampliar os efeitos do isolamento, das restrições de circulação e da interrupção de atividades profissionais e familiares.

Dessa forma, no plano da execução, o aspecto relevante é reconhecer que o acompanhamento precisa ser efetivamente interdisciplinar. O risco de morte ou de violência não elimina necessidades psicológicas, familiares, educacionais, laborais ou de saúde; ao contrário, a ruptura repentina da vida anterior pode intensificá-las. A avaliação individualizada deve considerar ainda, quando presentes, necessidades de acessibilidade, comunicação e apoio de pessoas com deficiência.

Parte das pessoas atendidas já apresentava situações de vulnerabilidade anteriores à ameaça, conforme relatado pelo MDHC na primeira audiência. Nesses casos, a reconstrução da autonomia não significa simplesmente restaurar a situação existente antes do ingresso, porque essa situação já podia ser marcada por precariedade econômica, violência, fragilidade de vínculos ou baixa inserção institucional.

Essa realidade exige cuidado também na avaliação do tempo de permanência. A proteção legal não pode ser convertida em política geral de assistência social, mas tampouco é possível avaliar autonomia apenas pela cessação do benefício financeiro ou pela disponibilidade abstrata de serviços. O desligamento seguro pressupõe condições mínimas para que a pessoa possa manter sua subsistência e gerir os riscos remanescentes.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

O acesso aos serviços públicos, por sua vez, apresenta um dilema operacional adicional. No capítulo 4, essa matéria foi examinada sob a perspectiva da cooperação entre instituições. Aqui importa sua repercussão direta sobre o usuário: a pessoa precisa exercer direitos sem que o exercício desses direitos a torne localizável.

As audiências registraram problemas potenciais associados a procedimentos de saúde, matrícula escolar, cadastros, contas de consumo, CPF e biometria. No atendimento de média e alta complexidade pelo SUS, a identificação cadastral foi apontada como possível obstáculo à preservação do sigilo, podendo tornar necessárias soluções alternativas de atendimento. Isso significa que acesso seguro não se resume a conseguir vaga em uma escola, consulta médica ou benefício social. É necessário que o fluxo administrativo utilizado para prestar o serviço não exponha endereço, identidade, vínculos ou deslocamentos capazes de comprometer a proteção.

A qualidade da execução deve ser avaliada, portanto, não apenas pela quantidade de serviços acessados, mas pela capacidade de conciliar proteção, exercício de direitos e progressiva autonomia.

5.5. Desligamento, exclusão e salvaguardas na saída do Programa

O encerramento da proteção constitui uma das fases mais sensíveis da trajetória do PROVITA. A Lei nº 9.807, de 1999, admite a saída a pedido do próprio interessado e a exclusão por cessação dos motivos que ensejaram a proteção ou por conduta incompatível. A proteção possui duração ordinária máxima de dois anos, admitida prorrogação excepcional enquanto persistirem os motivos que justificaram a admissão.

O Manual desenvolve essa disciplina ao distinguir desligamento, de natureza voluntária ou consensual, e exclusão, concebida como decisão extrema. Também estabelece procedimentos destinados a assegurar informação, manifestação, avaliação técnica e participação do Conselho Deliberativo.

No desligamento voluntário, a equipe deve certificar-se de que a decisão é efetiva, informar a pessoa sobre eventual permanência do risco, elaborar plano de saída, avaliar

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

a segurança do destino, organizar o deslocamento e formalizar o encerramento. O Manual prevê ainda orientação sobre manutenção do sigilo após a saída.

Esses requisitos revelam que o desligamento não deve ser tratado como simples encerramento administrativo de cadastro. Trata-se de transição de um regime de proteção institucional intensiva para situação em que a pessoa reassume maior responsabilidade pela gestão cotidiana de sua própria segurança.

Por isso, a qualidade do desligamento depende em grande medida daquilo que ocorreu durante a permanência. Autonomia econômica, documentação regular, condições de moradia, acesso aos serviços, vínculos sociais e compreensão do risco não podem ser produzidos apenas nos últimos dias do atendimento. Também precisam ser identificados vínculos patrimoniais anteriores ao ingresso, como financiamentos imobiliários ainda em curso, quando o afastamento territorial impede a utilização segura do imóvel de origem.

A prática relatada por Santa Catarina acrescenta salvaguarda relevante a essa discussão. Segundo o expositor, representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e da Defensoria Pública realizam entrevistas separadas com as pessoas em processo de saída, sem presença dos policiais responsáveis pelo atendimento, encaminhando posteriormente relatório ao Conselho.

Independentemente da possibilidade de reprodução integral desse procedimento em outros programas, a experiência chama atenção para um princípio útil: decisões de encerramento devem contar com escuta suficiente e, quando possível, espaço de manifestação que reduza assimetrias entre usuário e estrutura responsável pela proteção.

Na exclusão, essa necessidade é ainda maior. O art. 45 do Manual determina informação prévia sobre a possibilidade de exclusão, garantia de contraditório e defesa, consulta ao Ministério Público, elaboração de parecer técnico com histórico e fundamentos da medida e apreciação pelo Conselho. Essas garantias são detalhadas no Manual, enquanto a Lei nº 9.807, de 1999, estabelece as hipóteses de exclusão e a consulta ao Ministério Público, sem desenvolver igualmente todas as etapas procedimentais. Como se verá mais adiante, a previsão legal dos elementos essenciais

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

de informação, defesa e decisão fundamentada pode conferir maior estabilidade às salvaguardas existentes.

A previsão deve ser coerente com a gravidade da decisão. Se a exclusão ocorre quando ainda há ameaça, seus efeitos podem ser substancialmente diferentes daqueles de um desligamento decorrente da cessação do risco ou da consolidação da autonomia. Por essa razão, a própria estrutura procedimental do Manual – notificação, responsabilização, repactuação e exclusão como medida extrema – indica que a saída compulsória deve ser avaliada à luz de sua necessidade e de sua relação com a segurança, e não utilizada como resposta automática a conflitos ordinários de convivência ou dificuldade de adaptação. Esse entendimento converge com as manifestações registradas na primeira audiência, nas quais se distinguiu comportamento difícil de comportamento que torna materialmente inviável a proteção.

A avaliação da exclusão também precisa considerar separadamente a situação dos integrantes do núcleo protegido. A decisão relativa à pessoa principal não demonstra, por si só, a cessação da ameaça a cônjuge, descendentes ou outros dependentes, nem autoriza presumir que todos possam retornar às mesmas condições de segurança. A permanência sob proteção ou a adoção de medida alternativa para cada familiar deve ser examinada segundo o risco concreto e os requisitos legais, com atenção especial ao melhor interesse de crianças e adolescentes. Essa diferenciação recomenda explicitar, nos procedimentos e em eventual aperfeiçoamento legislativo, a necessidade de decisão individualizada quanto aos efeitos da exclusão sobre a família.

As respostas estaduais permitem observar diferentes procedimentos destinados à preparação e à formalização do encerramento da proteção. Minas Gerais informou adotar planejamento gradual do desligamento e da reinserção, com avaliação das condições de autonomia e das necessidades de acompanhamento. São Paulo relatou a possibilidade de desligamento programado, destinado a oferecer maior previsibilidade às pessoas protegidas, além de assegurar contraditório e ampla defesa nas hipóteses de exclusão por descumprimento das normas. No Rio de Janeiro, foi informado que a saída voluntária ou decorrente do encerramento da colaboração com o sistema de justiça pode ser acompanhada de apoio financeiro destinado ao restabelecimento da

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

vida independente. O estado também relatou encaminhamento à Defensoria Pública nas situações de exclusão por descumprimento das regras, para ciência e eventual adoção de providências jurídicas pelo interessado.

Essas experiências evidenciam a importância de procedimentos que combinem avaliação técnica, participação das instâncias competentes, informação suficiente ao beneficiário e preparação material para a saída. Entretanto, as respostas também utilizam terminologias e classificações que nem sempre permitem distinguir com precisão o desligamento voluntário ou consensual da exclusão compulsória.

Essa diferenciação possui relevância jurídica e avaliativa, pois os motivos de encerramento e a persistência da ameaça podem exigir providências distintas. A padronização mínima dos registros dessas situações contribuiria para verificar não apenas quantas pessoas deixam o Programa, mas em quais condições a proteção é encerrada e quais salvaguardas são efetivamente asseguradas.

Há, por fim, uma dimensão ainda insuficientemente conhecida: o período posterior ao desligamento. A avaliação foi concebida desde o início para investigar segurança pós-proteção e sustentabilidade da reinserção, mas as evidências apresentadas até aqui não permitem conhecer de forma abrangente o que ocorre com os usuários depois da saída. O próprio Plano de Trabalho identifica segurança pós-desligamento e reinserção entre as dimensões necessárias à aferição de resultados.

Isso é vivenciado, na prática, pelos estados. O Rio Grande do Sul declarou não possuir dados consolidados sobre reincidência de ameaças, enquanto São Paulo informou que o PROVITA/SP não acompanha ordinariamente situações posteriores ao desligamento, ressalvados os casos em que antigos beneficiários solicitam reingresso no Programa. O Ceará reconheceu possuir registros relacionados à permanência, ao desligamento e à reincidência de ameaças, mas esclareceu que sua consolidação estatística dependeria de levantamento específico, observadas as exigências de sigilo. Santa Catarina informou não possuir registros de reincidência de ameaças até a data de sua manifestação, sem apresentar metodologia específica de acompanhamento sistemático dos egressos.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Essas informações demonstram que a existência de procedimentos de encerramento e de registros administrativos não assegura, necessariamente, capacidade de acompanhar a situação das pessoas depois da proteção. Também não permitem interpretar a ausência de registros de novas ameaças como demonstração de inexistência de risco, especialmente quando não há acompanhamento sistemático dos egressos. A avaliação da efetividade do desligamento exige distinguir a saída administrativa, a cessação ou redução da ameaça, a preservação das condições de segurança e a sustentabilidade da reinserção social. A insuficiência de dados nacionais sobre essas dimensões constitui limitação importante para avaliar os resultados de longo prazo do PROVITA, a ser aprofundada no próximo capítulo.

5.6. Sigilo, segurança da informação e proteção de dados

No PROVITA, informação é simultaneamente instrumento de gestão e possível vetor de risco. A Lei nº 9.807, de 1999, determina que medidas e providências relacionadas aos programas sejam adotadas, executadas e mantidas em sigilo pelos protegidos e pelos agentes envolvidos. Prevê também preservação da identidade, imagem e dados pessoais e sigilo sobre os atos praticados em razão da proteção.

Esse regime possui finalidade diretamente protetiva. Dados que seriam administrativos em outras políticas – endereço, telefone, matrícula escolar, estabelecimento de saúde utilizado, deslocamentos ou composição familiar – podem adquirir relevância para a segurança quando associados à identidade da pessoa protegida.

O Manual procura responder a esse risco mediante regras específicas de guarda, tramitação e acesso aos documentos. Seus arts. 50 a 52 determinam proteção da documentação, preservação da localização nas informações submetidas ao Conselho e adoção de mecanismos de tramitação sigilosa.

O SISNAVT incorpora lógica semelhante. A Portaria nº 213, de 2018, estabelece que os dados disponibilizados no sistema não devem permitir a identificação ou localização de vítimas, testemunhas ou familiares, inclusive depois do desligamento, e

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

submete seu Comitê Gestor ao dever de sigilo. Ao mesmo tempo, o sistema foi concebido para produzir dados sobre dimensões psicossociais, reinserção e efetividade da política.

A arquitetura normativa procura, portanto, conciliar duas necessidades legítimas: reduzir a circulação de informações capazes de comprometer a proteção e produzir dados suficientes para administrar, monitorar e avaliar o Programa.

Essa conciliação é essencial. Sigilo não pode ser interpretado como inexistência de registros; sem registros, tornam-se frágeis a continuidade do atendimento, o monitoramento, a prestação de contas e a própria capacidade de aprender com a execução. A solução institucional adequada é a compartimentação: cada ator acessa as informações necessárias ao exercício de suas funções, sem concentração indiscriminada do conjunto dos dados.

Essa lógica apareceu expressamente nas audiências. A Polícia Federal indicou que não conhece necessariamente o destino final da pessoa após a transferência, enquanto o MDHC defendeu acesso limitado às informações necessárias a cada função. Foi ressaltado, inclusive, que essa compartimentação também protege os profissionais envolvidos.

Há, contudo, desatualização relevante no próprio Manual. Embora o documento disponibilizado pelo MDHC registre atualização em 2024 quanto à nomenclatura do órgão federal responsável, seu art. 50 ainda remete ao Decreto nº 4.553, de 2002, posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.845, de 2012. O Manual também menciona a Lei nº 8.159 como sendo de 2002, embora a Lei de Arquivos seja de 8 de janeiro de 1991.

A questão não é apenas formal. O Decreto nº 7.845, de 2012, regulamenta procedimentos de credenciamento e tratamento de informações classificadas no âmbito federal, incluindo controle de acesso, canais seguros, registros de acesso e requisitos relacionados ao tratamento eletrônico da informação. A manutenção, em manual operacional utilizado como referência nacional, de remissão a diploma revogado reduz a clareza quanto ao regime contemporâneo de segurança documental e tecnológica.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

O desafio é ampliado pela diversidade das operações realizadas no âmbito do PROVITA. Nem todo tratamento de dados possui a mesma finalidade jurídica. A LGPD exclui de seu âmbito as operações realizadas para fins exclusivamente de segurança pública ou investigação e repressão de infrações penais; por outro lado, operações administrativas, assistenciais ou de gestão que não possuam essa finalidade exclusiva podem permanecer submetidas ao regime geral, inclusive às regras relativas ao tratamento de dados pelo Poder Público. A consequência prática é que segurança da informação não pode ser tratada apenas como guarda física de documentos ou aplicação genérica de sigilo.

O modelo contemporâneo precisa compreender todo o ciclo informacional: coleta, registro, consulta, compartilhamento, transmissão, armazenamento, interoperabilidade, descarte e eventual utilização posterior ao desligamento. Também precisa considerar sistemas externos ao PROVITA. Grande parte do risco contemporâneo identificado nas audiências não decorre de vazamento do processo interno de proteção, mas da possibilidade de localização da pessoa por bases utilizadas rotineiramente para saúde, educação, consumo, documentação ou outros serviços.

Essa vulnerabilidade torna-se particularmente sensível quando informações anteriores e atuais podem ser associadas por identificadores persistentes. A alteração judicial do nome prevista na Lei nº 9.807, de 1999, não impede, isoladamente, a vinculação de registros civis, fiscais, de saúde, previdenciários, trabalhistas e digitais por CPF, biometria ou outras chaves cadastrais. Da mesma forma, a eventual substituição do CPF não elimina, por si só, os riscos decorrentes do reconhecimento facial e de outros identificadores biométricos. A proteção da identidade exige, portanto, mecanismos capazes de prevenir a identificação, a localização e o cruzamento indevido desses registros, sem comprometer a correspondência sigilosa necessária à preservação de direitos, obrigações e controles legítimos.

Nesse contexto, a possibilidade de substituição excepcional do número de CPF, contemplada na proposta legislativa constante do Apêndice A, constitui medida adicional de proteção a ser admitida apenas quando demonstradas sua necessidade, adequação e proporcionalidade diante do risco concreto. A autorização legal proposta

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

não implica substituição automática do identificador, cuja aplicação dependerá de avaliação individualizada, solicitação ou anuência expressa da pessoa protegida, manifestação do Ministério Público e decisão judicial fundamentada. Sua implementação também exigirá procedimentos técnicos e administrativos capazes de assegurar a correspondência sigilosa entre os registros anteriores e posteriores, a continuidade das relações jurídicas e a preservação das obrigações fiscais, previdenciárias, trabalhistas, bancárias, patrimoniais e processuais. A medida deverá integrar estratégia mais ampla de segurança da informação, considerando que a substituição cadastral não elimina os riscos de reidentificação por outros meios tecnológicos.

Esses riscos associados ao tratamento de informações foram apontados pelos estados em suas respostas a esta Comissão. O Rio Grande do Sul, por exemplo, apontou dificuldades para acessar e manter informações de maneira segura após o ingresso, mencionando a possibilidade de exposição de dados sigilosos em bases públicas e os riscos decorrentes da utilização de redes sociais e tecnologias capazes de revelar a localização dos beneficiários. São Paulo também indicou dificuldades relacionadas à exigência de dados pessoais sensíveis em cadastros utilizados por serviços públicos, bem como a necessidade de aperfeiçoar os procedimentos de documentação civil e de acesso seguro às políticas públicas. Ambas as manifestações reforçam a preocupação apresentada nas audiências em relação à possibilidade de que informações produzidas fora da estrutura de proteção comprometam o sigilo necessário à segurança das pessoas atendidas.

Os órgãos estaduais também relataram mecanismos de controle destinados a reduzir esses riscos. Minas Gerais informou adotar procedimentos de acesso restrito, identificação codificada, circulação mínima de dados e compartilhamento limitado às informações indispensáveis ao exercício das atribuições institucionais. O Pará e o Paraná descreveram medidas administrativas e técnicas de preservação da confidencialidade, com restrição de acesso aos documentos e procedimentos operacionais. Santa Catarina declarou manter informações relevantes dos núcleos protegidos sob guarda restrita na estrutura do Programa, sem compartilhamento por

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

aplicativos institucionais. O Amazonas relatou tramitação sigilosa em sistema eletrônico próprio e armazenamento em ambiente institucional com acesso restrito, práticas que se situam na dimensão interna de controle de circulação de dados, sem dispensar avaliação da segurança nas interfaces externas.

O confronto dessas experiências revela duas dimensões complementares da segurança da informação. A primeira refere-se à proteção dos registros produzidos e utilizados pelos próprios programas, mediante controle de acesso, guarda, circulação restrita e compartilhamento proporcional às necessidades institucionais. A segunda envolve os dados gerados ou armazenados em sistemas externos, cuja utilização é necessária para assegurar saúde, educação, documentação, trabalho, moradia e outros direitos. Enquanto a primeira pode ser disciplinada diretamente pelos órgãos responsáveis pela proteção, a segunda depende de cooperação com instituições que possuem competências e sistemas próprios. A qualidade das salvaguardas exige, portanto, medidas internas de segurança e instrumentos externos de articulação, capazes de conciliar o exercício de direitos com a preservação do sigilo e da localização das pessoas protegidas.

5.7. Salvaguardas específicas para crianças e adolescentes

A presença de crianças e adolescentes em núcleos protegidos exige aplicação conjugada das regras do PROVITA com o sistema jurídico de proteção integral. A Lei nº 9.807, de 1999, permite que a proteção seja estendida aos descendentes e dependentes que convivam habitualmente com a vítima ou testemunha e prevê que o ingresso e as restrições de segurança contem com anuência da pessoa protegida ou de seu representante legal. O Manual atribui ainda ao Conselho Deliberativo Federal (CONDEF) competência para solicitar autorização judicial para inclusão de crianças ou adolescentes desacompanhados que preencham os requisitos do Programa Federal.

Essas disposições não afastam os direitos próprios da criança ou do adolescente. A Lei nº 13.431, de 2017, assegura à criança ou ao adolescente vítima ou testemunha de violência prioridade, proteção da intimidade, informação adequada ao

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

desenvolvimento, assistência jurídica e psicossocial especializada, avaliação contínua quanto a intimidação ou ameaça, convivência familiar e comunitária e tratamento confidencial das informações. Quando identificada situação de risco, a própria Lei prevê a possibilidade de requerimento judicial para inclusão em programa de proteção a vítimas ou testemunhas ameaçadas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente acrescenta parâmetros importantes: interesse superior, privacidade, intervenção mínima, proporcionalidade e atualidade, informação e participação da criança ou do adolescente nas medidas que lhe dizem respeito. No contexto do PROVITA, esses princípios possuem consequências concretas. A mudança de residência de uma testemunha adulta pode significar, para seus filhos, ruptura escolar, perda de amizades, afastamento de familiares, alteração de rotina e necessidade de aprender regras de sigilo cuja finalidade talvez ainda não compreendam integralmente.

Esse problema apareceu de forma clara na primeira audiência e em respostas dos órgãos executores estaduais encaminhadas a esta Comissão. Santa Catarina relatou que crianças integrantes dos núcleos protegidos podem revelar espontaneamente informações sobre identidade, origem ou residência, sem compreender a dimensão do risco, razão pela qual orientação e acompanhamento precisam alcançar todo o núcleo familiar. Já o Ceará informou não possuir protocolo exclusivo para esse público no âmbito do PROVITA/CE, mencionando a possibilidade de encaminhamento ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) quando identificada situação compatível com as atribuições daquele Programa.

O Rio de Janeiro declarou que o plano de trabalho do PROVITA/RJ não descreve protocolos próprios para crianças e adolescentes, embora determine a observância da legislação de proteção integral quando os núcleos familiares incluírem pessoas nessa condição. O Rio Grande do Sul também informou não possuir protocolo isolado específico, esclarecendo que o acompanhamento é individualizado e orientado pelos princípios do melhor interesse e da proteção integral. O Amazonas declarou que crianças e adolescentes integrantes de núcleos protegidos recebem acompanhamento interdisciplinar como dependentes, mas não dispõe de protocolo específico do

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

PROVITA/AM para esse público, fazendo distinção em relação ao atendimento do PPCAAM.

Em outras experiências, foram descritos procedimentos de acompanhamento adaptados às características dos beneficiários, sem demonstração de um instrumento nacional específico e uniforme. Minas Gerais, Pará e Paraná informaram considerar as necessidades relacionadas ao desenvolvimento, à educação, à saúde e à convivência familiar, com articulação com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos quando necessário. São Paulo esclareceu que o PROVITA/SP não admite crianças e adolescentes desacompanhados, mas atende aqueles que integram núcleos familiares protegidos, observadas as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente e da legislação correlata.

O conjunto das manifestações evidencia que a aplicação da legislação de proteção integral é reconhecida pelos programas estaduais, mas a existência de princípios jurídicos comuns não equivale, necessariamente, à adoção de protocolos operacionais específicos e uniformes. A presença de crianças e adolescentes pode exigir medidas relacionadas à continuidade escolar, ao atendimento em saúde, à convivência familiar, à adaptação das orientações de segurança e à participação nas decisões que afetem sua vida cotidiana. A avaliação deve, portanto, distinguir a proteção de crianças e adolescentes ameaçados em razão de sua própria condição de vítimas ou testemunhas e a proteção de dependentes menores de idade que acompanham adultos admitidos no PROVITA, sem presumir que os dois públicos possuam necessidades ou condições de atendimento idênticas.

Nas situações de grave e iminente ameaça de morte, o PPCAAM, disciplinado pelo Decreto nº 9.579, de 2018, constitui instrumento específico de proteção, independentemente de colaboração com investigação ou processo criminal. A existência desse Programa, contudo, não afasta a possibilidade de aplicação das medidas previstas na Lei nº 9.807, de 1999, quando preenchidos os respectivos requisitos legais, observadas as salvaguardas próprias da proteção integral e as competências das instituições envolvidas.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

PROVITA e PPCAAM, portanto, não devem ser tratados como equivalentes, embora possam lidar com situações de risco envolvendo crianças ou adolescentes e compartilhem preocupações de segurança, sigilo e inserção social. Nas hipóteses de possível incidência dos dois regimes, a articulação precisa assegurar avaliação individualizada, encaminhamento adequado e continuidade da proteção, com delimitação das responsabilidades e compartilhamento seguro das informações necessárias.

Ao longo desta avaliação, não foram demonstrados, contudo, conflitos generalizados de competência que justifiquem presumir a necessidade de alteração legal. A eventual explicitação legislativa da possibilidade de ingresso de crianças e adolescentes no PROVITA e dos deveres de articulação entre os programas deve ser examinada à luz de dificuldades concretas de aplicação, uma vez que a legislação vigente não exclui esse público do Programa. Para a avaliação do PROVITA, permanece fundamental assegurar que a proteção de crianças e adolescentes não seja tratada apenas como extensão automática da proteção concedida ao adulto. Suas condições de desenvolvimento, vínculos, voz, educação, saúde e privacidade integram a própria qualidade da execução.

5.8. Síntese avaliativa da execução e das salvaguardas

O marco normativo e procedimental do PROVITA contém elementos importantes para uma proteção individualizada e continuada. A Lei permite modular as medidas segundo a gravidade e as circunstâncias do caso; o Manual estabelece matriz de risco, acompanhamento interdisciplinar, acesso a políticas públicas, construção de autonomia, repactuação de compromissos, procedimentos para desligamento e exclusão, permuta entre programas e salvaguardas documentais.

As evidências reunidas pela Comissão mostram, contudo, que o desafio contemporâneo da implementação não está apenas em aplicar corretamente cada uma dessas regras, mas em manter equilíbrio entre objetivos que podem entrar em tensão durante a proteção. A pessoa precisa estar suficientemente afastada do risco sem ser

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

submetida a isolamento desnecessário; precisa cumprir regras de segurança sem que dificuldades de adaptação sejam automaticamente convertidas em causa de exclusão; precisa acessar saúde, educação, trabalho e outros direitos sem produzir rastros que permitam sua localização; precisa receber apoio material sem permanecer indefinidamente dependente dele; e precisa preparar-se para sair do Programa sem que a retirada da estrutura protetiva produza nova exposição.

Nesse sentido, quatro dimensões se mostram particularmente relevantes para a qualidade da execução. A primeira é a continuidade da proteção, desde a resposta emergencial até a estabilização do caso e o eventual desligamento. Pontos de transição entre órgãos, territórios ou modalidades de proteção não podem produzir vazios de responsabilidade.

A segunda é a atualização permanente do risco. A matriz inicial constitui referência indispensável, mas a ameaça, a exposição e as condições da pessoa protegida podem se modificar. A intensidade das medidas deve acompanhar essas mudanças.

A terceira é a proporcionalidade entre segurança e autonomia. Restrições são inerentes ao PROVITA, mas sua legitimidade operacional depende de relação com o risco concreto, revisão quando as circunstâncias se alteram e utilização de mecanismos de orientação e repactuação antes de respostas extremas sempre que isso seja compatível com a segurança.

A quarta é a segurança informacional, que deixou de se limitar à custódia de documentos internos. Os riscos associados a bases integradas, biometria, identificadores pessoais e circulação digital de informações exigem abordagem mais ampla, tecnicamente atualizada e capaz de alcançar as interações da pessoa protegida com sistemas externos ao Programa.

As audiências também indicaram que o componente psicossocial não deve ser compreendido como serviço acessório, assim como as respostas estaduais evidenciaram a importância de que os procedimentos de proteção considerem as necessidades específicas dos integrantes dos núcleos familiares. Idade dos membros da família, ruptura territorial, afastamento familiar, isolamento, perda da atividade profissional e restrições à comunicação interferem diretamente na adesão e

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

implementação das medidas de segurança. O acompanhamento interdisciplinar constitui, assim, parte da própria estratégia de proteção, e não apenas assistência complementar.

Persistem, entretanto, limitações importantes para conclusões mais abrangentes. As informações recebidas não permitem comparar sistematicamente a frequência e os resultados das reavaliações de risco, a utilização dos mecanismos de repactuação, a adequação do acompanhamento interdisciplinar, a sustentabilidade da reinserção, a segurança posterior ao desligamento, a aplicação de salvaguardas específicas para crianças e adolescentes ou a adequação do atendimento às necessidades de acessibilidade e apoio das pessoas com deficiência. Também não permitem determinar em que medida as práticas relatadas são compartilhadas pelos demais programas estaduais ou produzem resultados superiores aos de outras formas de execução. Essas limitações são consideradas a seguir.

6. Resultados, efetividade e mecanismos de monitoramento e controle da política

6.1. Abrangência do atendimento e capacidade de resposta

A abrangência territorial e os quantitativos de pessoas protegidas, apresentados no Capítulo 3, oferecem uma primeira dimensão do alcance do PROVITA. Entretanto, não permitem determinar, isoladamente, se a política atende de maneira suficiente à demanda existente. Para avaliar sua capacidade de resposta, é necessário conhecer não apenas o número de pessoas efetivamente protegidas, mas também o volume e as características das solicitações recebidas, os resultados das avaliações de ingresso, o tempo necessário à adoção das medidas e as condições operacionais disponíveis para executar a proteção.

A distinção é particularmente importante porque o atendimento no PROVITA não decorre automaticamente da existência de ameaça. A Lei nº 9.807, de 1999, estabelece requisitos específicos relacionados à gravidade da coação ou ameaça, à colaboração

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

com investigação ou processo criminal, à insuficiência dos meios convencionais de segurança e à manifestação de vontade do interessado, entre outras condições legalmente previstas. Consequentemente, nem toda solicitação encaminhada ao Programa representa demanda elegível, assim como a ausência de ingresso não significa, necessariamente, incapacidade de atendimento.

Há, ainda, situações de elegibilidade que exigem exame específico: aquelas em que a pessoa colabora com a Justiça e está submetida a restrições judiciais. A Lei exclui do regime ordinário do PROVITA os condenados em cumprimento de pena e os indiciados ou acusados sob prisão cautelar, inclusive quando esta é cumprida em domicílio. A liberdade provisória acompanhada de medidas cautelares diversas da prisão não se confunde, por si só, com essas hipóteses, embora obrigações de comparecimento, deslocamento ou monitoramento possam ser incompatíveis com a estratégia de proteção. O livramento condicional, por sua vinculação à execução penal, exige exame jurídico específico, sem presunção de admissibilidade. As dificuldades interpretativas mencionadas pelo Rio Grande do Sul, por exemplo, justificam avaliar eventual aperfeiçoamento legislativo que permita, quando juridicamente cabível, compatibilizar obrigações judiciais e medidas protetivas por decisão do juízo competente, observados os requisitos de ingresso e a segurança de todos os envolvidos.

As informações encaminhadas pelos estados permitem conhecer parcialmente esse fluxo, embora não constituam base nacional uniforme. Minas Gerais informou que, entre janeiro de 2021 e agosto de 2026, recebeu 230 pedidos de proteção, todos submetidos à pré-triagem e à manifestação da equipe técnica para subsidiar a deliberação do Conselho. Na primeira audiência pública, realizada em 2 de junho de 2026, o representante de Santa Catarina relatou o recebimento de 28 encaminhamentos entre junho de 2025 e maio de 2026, informando que dez pessoas concordaram em ingressar no Programa. O Paraná, por sua vez, registrou 74 atendimentos relativos a solicitações provenientes do próprio estado nos últimos cinco anos.

Esses dados apresentam diferenças que impedem sua comparação direta. Minas Gerais contabilizou pedidos submetidos à pré-triagem; Santa Catarina apresentou encaminhamentos recebidos e pessoas que manifestaram concordância com o ingresso;

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

e o Paraná utilizou a categoria de atendimentos relativos às solicitações estaduais; contudo, os períodos de referência são distintos.

As informações também demonstram que a manifestação de vontade constitui variável relevante para compreender o alcance do atendimento. A colaboração com a Justiça e a gravidade da ameaça não eliminam a necessidade de adesão às condições de proteção. As restrições à circulação, ao trabalho, à comunicação e à manutenção de vínculos pessoais podem influenciar a decisão do interessado, como relatado na audiência pelo representante de Santa Catarina. Por essa razão, a proporção de pessoas que não ingressam após o encaminhamento não pode ser interpretada automaticamente como falha do Programa. Para compreender seu significado, seria necessário conhecer os motivos declarados para a não adesão e as circunstâncias em que a decisão foi tomada.

Outra questão diz respeito à identificação da demanda pelos órgãos responsáveis pelo encaminhamento. A atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário, das autoridades policiais, das Defensorias Públicas e das demais instituições legitimadas constitui etapa decisiva para que situações potencialmente elegíveis cheguem ao PROVITA. As respostas estaduais indicam que a capacidade de utilização desses canais depende, em parte, do conhecimento das finalidades, dos requisitos legais e dos procedimentos de acionamento da política.

O Paraná apresentou experiência relevante nesse sentido. Segundo a Secretaria estadual, a intensificação das ações de divulgação e capacitação das instituições que compõem a rede de proteção, especialmente a partir de outubro de 2024, foi acompanhada de aumento das solicitações de ingresso e dos acionamentos do Programa. O órgão associou esse crescimento à ampliação do conhecimento sobre a política e seus fluxos de encaminhamento. Embora não tenham sido apresentados dados suficientes para mensurar essa relação, a experiência sugere que o volume de solicitações registradas pode ser influenciado pela capacidade institucional de identificar e encaminhar situações de ameaça, e não apenas pela quantidade de pessoas potencialmente elegíveis.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Essa observação possui consequência para a avaliação da cobertura. Um número reduzido de pedidos não demonstra, necessariamente, baixa necessidade de proteção. Pode refletir menor ocorrência de situações elegíveis, mas também diferenças de divulgação, conhecimento institucional, encaminhamento ou disposição dos interessados em solicitar ingresso. Da mesma forma, o aumento das solicitações não significa, isoladamente, agravamento das ameaças ou insuficiência do Programa. Para interpretar essas variações, seria necessário examinar sua evolução conjuntamente com os fluxos de encaminhamento, os critérios de elegibilidade e as condições de atendimento.

As respostas também identificaram dificuldades que podem interferir na tempestividade da avaliação inicial. Minas Gerais, por exemplo, mencionou a insuficiência de informações apresentadas nos encaminhamentos, a demora no envio de documentos pelos órgãos demandantes e as dificuldades para distinguir ameaças decorrentes da colaboração processual de outras situações de violência. Esses fatores podem exigir diligências complementares e prolongar a instrução dos pedidos. Entretanto, não foram apresentados indicadores consolidados de tempo entre a solicitação, a conclusão da triagem, a decisão do Conselho e o início das medidas protetivas. Assim, as dificuldades declaradas permitem identificar fatores de risco para a tempestividade, mas não quantificar atrasos nem determinar sua frequência.

A existência de mecanismos de proteção provisória, examinados no capítulo anterior, constitui elemento importante para essa dimensão da capacidade de resposta. Sua relevância está na possibilidade de assegurar proteção durante o intervalo necessário à avaliação de elegibilidade e à adoção das medidas definitivas. Contudo, a disponibilidade desses instrumentos não permite concluir, isoladamente, que todas as pessoas em situação de urgência sejam atendidas tempestivamente. Essa verificação exigiria informações sobre o tempo de resposta, as solicitações de proteção emergencial, as medidas efetivamente adotadas e as eventuais situações em que não foi possível viabilizar atendimento imediato.

Além das condições de acesso, a capacidade de resposta depende do dimensionamento das estruturas executoras em relação à demanda. As respostas

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

estaduais apresentaram diferenças na composição das equipes, na organização territorial e nas metas previstas nos instrumentos de parceria. Essas diferenças devem ser analisadas com cautela, pois a quantidade de pessoas atendidas não expressa, por si só, a intensidade do trabalho exigido. Núcleos familiares com necessidades distintas podem demandar níveis diferentes de acompanhamento técnico, deslocamento, articulação institucional e medidas de segurança.

O Paraná oferece exemplo concreto dessa relação entre demanda e estrutura disponível. A Secretaria estadual informou que a execução do Programa dispõe de uma única equipe técnica interdisciplinar para atender os encaminhamentos provenientes dos 399 municípios paranaenses. Também registrou que a meta anual prevista nos instrumentos de financiamento passou de sete casos ou 28 pessoas, no Convênio nº 002/2020, para dez casos ou 40 pessoas, no Convênio nº 012/2024. A ampliação das metas demonstra o redimensionamento formal do atendimento pactuado. Entretanto, os valores previstos nos instrumentos não equivalem, necessariamente, à capacidade máxima efetiva, nem permitem aferir a utilização dessa capacidade sem informações adicionais sobre o número de novos ingressos, a permanência dos beneficiários e as atividades efetivamente realizadas.

O órgão estadual considerou que os recursos vigentes possibilitavam a execução das metas pactuadas, mas destacou a necessidade de acompanhar o crescimento das solicitações e avaliar eventual ampliação da equipe técnica. Essa manifestação indica possível pressão sobre a estrutura disponível, sem constituir demonstração de demanda reprimida ou de descumprimento das metas. A distinção é relevante porque a suficiência operacional deve ser avaliada a partir da relação entre demanda elegível, capacidade de atendimento tempestivo e condições de manutenção da proteção, e não apenas pelo cumprimento dos quantitativos previstos nos instrumentos administrativos.

O caso do Amazonas explicita outra dimensão da capacidade de resposta: a logística territorial. O MPAM relatou grandes distâncias entre a capital e os municípios do interior e dependência de deslocamentos fluviais ou aéreos, fatores que podem dificultar e encarecer a triagem, a retirada da área de ameaça e a transferência segura. A equipe operacional informada reúne nove profissionais, enquanto a gestão

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

administrativa acumula atribuições não exclusivas. Esses elementos indicam condições que precisam integrar o dimensionamento da capacidade, mas a resposta não apresentou indicadores de tempo, custo por deslocamento ou demanda elegível capazes de mensurar seus efeitos.

Em termos nacionais, as informações reunidas não permitem calcular a capacidade instalada total do PROVITA ou sua eventual taxa de utilização. Não foram disponibilizados, de forma padronizada, quantitativos de vagas ou de casos que cada programa estaria apto a receber simultaneamente, limites efetivos de atendimento, séries de solicitações elegíveis ou registros consolidados de pedidos não atendidos por insuficiência operacional. Tampouco seria metodologicamente adequado somar as metas de diferentes instrumentos de parceria para produzir estimativa nacional, pois podem corresponder a períodos distintos.

A cobertura territorial, por sua vez, deve ser diferenciada da capacidade de acesso e resposta. O atendimento das unidades federativas sem programa próprio pelo Programa Federal assegura uma estrutura institucional de referência para essas demandas, mas não demonstra, isoladamente, que as condições de encaminhamento, avaliação e implementação das medidas sejam equivalentes em todo o território nacional. Para avaliar essa dimensão, seriam necessários dados sobre a origem territorial das solicitações, o tempo de resposta, os resultados das avaliações, as condições de atendimento dos casos encaminhados ao Programa Federal e a disponibilidade dos fluxos de permuta e acolhimento interestadual, informações que não foram disponibilizadas de maneira consolidada no conjunto documental examinado.

Os elementos disponíveis permitem, portanto, identificar três dimensões centrais para a avaliação da capacidade de resposta: a identificação e o encaminhamento das situações potencialmente elegíveis; a tempestividade da avaliação e da proteção inicial; e a suficiência da estrutura operacional para receber e acompanhar os casos admitidos. As respostas estaduais oferecem informações parciais sobre essas dimensões, mas não permitem estabelecer a proporção da demanda elegível efetivamente atendida.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Conclui-se, assim, que o PROVITA possui estrutura nacional de atendimento e programas estaduais com diferentes dimensões operacionais, mas as evidências reunidas não são suficientes para determinar a adequação de sua capacidade à demanda existente. As manifestações recebidas demonstram a importância dos mecanismos de encaminhamento, da adesão voluntária, da tempestividade da resposta e do dimensionamento das equipes, sem comprovar, de forma generalizada, insuficiência ou ociosidade da capacidade instalada. O aprimoramento dos registros administrativos sobre essas etapas constitui condição necessária para avaliações futuras da cobertura e da capacidade de resposta da política.

6.2. Resultados da proteção, permanência, desligamento e reinserção social

A preservação da vida e da integridade física e psicológica das pessoas protegidas constitui a finalidade imediata e primordial do PROVITA. A avaliação dos resultados nessa dimensão exige distinguir a segurança alcançada durante a permanência, as condições em que ocorre o encerramento das medidas e a situação posterior ao desligamento. Embora relacionadas, essas etapas apresentam resultados esperados e exigências de acompanhamento diferentes, não sendo possível inferir a efetividade de toda a trajetória protetiva exclusivamente a partir da ausência de ocorrências graves durante o atendimento.

Na primeira audiência pública, o representante do MDHC informou que, segundo os registros conhecidos pela coordenação federal, não havia ocorrido assassinato de vítima ou testemunha durante sua permanência sob proteção. A informação constitui evidência institucional relevante sobre o cumprimento da finalidade primordial da política, especialmente diante da gravidade das ameaças que justificam o ingresso. Em que isso pese, não foram disponibilizados registros nacionais consolidados que permitissem verificar independentemente a série histórica correspondente, o universo de pessoas abrangidas ou a existência de outras ocorrências de segurança.

As respostas estaduais apresentaram informações convergentes, embora com diferentes graus de precisão. São Paulo declarou não registrar ataques contra

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

beneficiários durante a proteção e informou não ter ocorrido morte de pessoa protegida provocada pelos agentes responsáveis pelas ameaças. O Pará afirmou que, ao longo do funcionamento do programa estadual, não houve registro de localização de pessoas protegidas pelos respectivos agressores nem de reincidência de ameaças durante a permanência. Santa Catarina também declarou não possuir registros de agressões à integridade física dos beneficiários enquanto protegidos e informou não haver ocorrência registrada de reincidência de ameaças até a data de sua resposta. Por sua vez, o Ministério Público do Amazonas declarou igualmente não haver registros de vítimas fatais nem de vazamentos de informações relativas às pessoas protegidas durante a permanência. Trata-se de resultado institucional favorável, ao qual se aplicam as mesmas limitações de verificação e comparabilidade expostas para as demais respostas estaduais.

Esses relatos indicam resultados favoráveis na dimensão da segurança durante a proteção, mas devem ser interpretados como informações declaradas pelos órgãos responsáveis. A ausência de mortes, ataques ou localização pelos agentes ameaçadores constitui indicador relevante, sem equivaler necessariamente à ausência de incidentes, tentativas de aproximação, exposição de informações, descumprimentos de segurança ou outras situações que demandem revisão das medidas protetivas. Para uma avaliação nacional mais abrangente, seria necessário conhecer a definição utilizada para cada categoria de ocorrência, o período de referência, a abrangência dos registros e os procedimentos de verificação adotados.

A efetividade da proteção também não pode ser examinada exclusivamente a partir de eventos extremos. A preservação da integridade física e psicológica envolve a capacidade de manter condições de segurança ao longo da permanência, responder a alterações nas ameaças e evitar que as próprias restrições impostas comprometam desnecessariamente a saúde, a subsistência e a autonomia das pessoas atendidas. Essas dimensões são acompanhadas pelas equipes técnicas, conforme descrito no capítulo anterior, mas sua utilização como indicadores de resultados depende da existência de informações capazes de demonstrar a evolução das condições dos beneficiários.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minas Gerais informou utilizar, no acompanhamento dos casos, elementos relacionados à estabilidade da proteção, à preservação da integridade, ao acesso a direitos, à continuidade da colaboração com a Justiça e às condições de reinserção social. O estado também declarou aplicar anualmente questionários de satisfação às pessoas protegidas, buscando incorporar sua percepção sobre a qualidade do atendimento e das medidas adotadas. O Maranhão relatou avaliações junto aos beneficiários e instrumentos de aperfeiçoamento institucional vinculados ao acompanhamento do Programa. Essas experiências indicam possibilidades de avaliação que ultrapassam a simples contagem de atendimentos ou ocorrências graves. Entretanto, as respostas não apresentaram resultados consolidados desses instrumentos, de modo que não é possível aferir a evolução dos indicadores ou comparar o desempenho entre programas.

Outra dimensão relevante é o tempo de permanência. A Lei nº 9.807, de 1999, estabelece duração máxima ordinária de dois anos, admitindo prorrogação em circunstâncias excepcionais quando persistirem os motivos que justificaram a proteção. O período efetivamente necessário depende da avaliação do risco e das condições concretas do caso, não podendo ser interpretado como prazo uniforme para todos os beneficiários. A análise de resultados deve, portanto, considerar tanto a duração da proteção quanto os fatores que justificam sua manutenção ou seu encerramento.

Entre os estados que apresentaram informações quantitativas sobre essa dimensão, São Paulo informou tempo médio de permanência de um ano e oito meses. Santa Catarina declarou permanência média de dois anos e aproximadamente quatro desligamentos anuais. O Rio Grande do Sul relatou que a maioria dos beneficiários cumpre o período ordinário de dois anos, ressalvadas as prorrogações excepcionais. O Pará, por seu turno, informou a existência de situações com quatro, cinco e seis anos de permanência, relacionando-as à demora no andamento de processos judiciais. O Rio de Janeiro também mencionou situações em que a duração dos processos ultrapassa o prazo ordinário de proteção, exigindo reavaliações sobre a continuidade do atendimento.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

As informações demonstram que a duração da proteção apresenta variações relevantes, mas não permitem calcular média nacional ou identificar a proporção de casos prorrogados. Também não seria adequado interpretar automaticamente permanências mais curtas como resultados superiores ou permanências prolongadas como falhas de execução. A redução do tempo de atendimento pode decorrer de evolução favorável das condições de segurança e autonomia, mas também de desligamento voluntário diante das dificuldades de adaptação. Inversamente, a prorrogação pode ser necessária para preservar a vida quando a ameaça permanece ativa, mesmo após o transcurso do prazo inicialmente previsto.

O desligamento constitui, nesse contexto, etapa decisiva para a avaliação dos resultados. Seu êxito não pode ser medido apenas pela quantidade de pessoas que deixam o Programa, mas pelas condições de segurança e autonomia existentes no momento da saída. É necessário distinguir desligamentos decorrentes do cumprimento dos objetivos da proteção, decisões voluntárias dos beneficiários, exclusões relacionadas ao descumprimento das regras e outras situações previstas no regime jurídico aplicável. Essas modalidades possuem significados diferentes e não devem ser agregadas como se representassem resultados equivalentes. Entre as saídas voluntárias, importa identificar aquelas ocorridas antes da efetiva participação da pessoa protegida no ato processual esperado, distinguindo os motivos declarados e a eventual persistência da ameaça.

O Rio Grande do Sul informou que, nos últimos cinco anos, a maioria dos desligamentos ocorreu voluntariamente, predominantemente após a colaboração com a Justiça e a reinserção autônoma em localidade considerada segura. São Paulo relatou a utilização de desligamentos programados, destinados a oferecer maior previsibilidade às pessoas protegidas. Minas Gerais declarou possuir registros administrativos sobre datas, duração, fundamentos das saídas, alterações do risco e ocorrências posteriores conhecidas. Essas informações demonstram a existência de procedimentos e registros que podem subsidiar a avaliação das condições de desligamento, mas não foram acompanhadas de séries consolidadas que permitissem conhecer a distribuição nacional das modalidades de saída ou verificar seus resultados posteriores.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

A preparação para a reinserção social também integra a avaliação da trajetória protetiva. As informações estaduais registraram iniciativas de qualificação profissional, articulação para acesso a políticas públicas, apoio habitacional e acompanhamento interdisciplinar destinado à construção progressiva da autonomia. Conforme examinado na seção 5.4, essas iniciativas procuram reduzir a dependência da estrutura de proteção e criar condições para a retomada de atividades sociais e econômicas. Entretanto, a realização dessas ações representa, inicialmente, produto da execução. Para demonstrar resultados de reinserção, seria necessário conhecer em que medida se traduzem em condições efetivas de moradia, renda, continuidade de direitos trabalhistas e previdenciários, gestão de obrigações patrimoniais preexistentes, acesso a serviços e segurança no momento da saída e durante o período posterior.

As respostas não apresentaram indicadores nacionais consolidados sobre a sustentabilidade da reinserção social. Tampouco foram disponibilizadas séries comparáveis sobre inserção no mercado de trabalho, manutenção da moradia, autonomia financeira ou continuidade do acesso a direitos após o encerramento da proteção. Essa limitação é especialmente relevante porque parte dos beneficiários já se encontrava em situação de vulnerabilidade antes do ingresso, conforme destacado nas audiências públicas. Consequentemente, a avaliação da autonomia não deve pressupor condições iniciais equivalentes entre as pessoas atendidas nem utilizar exclusivamente a independência financeira como medida de sucesso.

A segurança posterior ao desligamento constitui a principal lacuna de informação identificada nessa dimensão. O Rio Grande do Sul declarou não possuir dados consolidados sobre reincidência de ameaças. O Rio de Janeiro também informou não dispor de registros consolidados dessa natureza. São Paulo esclareceu que o acompanhamento ordinário não se estende ao período posterior à saída, ressalvadas situações em que antigos beneficiários solicitam reingresso no Programa.

Já o Ceará declarou possuir registros relacionados à permanência, ao desligamento e à reincidência de ameaças, mas informou que a apresentação de resultados estatísticos dependeria de levantamento específico. O Paraná igualmente afirmou manter dados tabulados sobre essas dimensões, sem disponibilizar sua

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

consolidação no material encaminhado à Comissão. Por seu turno, o Amazonas informou não dispor de séries sistematizadas sobre tempo médio efetivo de permanência, motivos de desligamento e novas ameaças após o encerramento.

Além de reforçar a insuficiência de informações comparáveis sobre as condições e os resultados da saída do Programa, as situações relatadas revelam diferenças importantes entre inexistência de registro, ausência de dado consolidado e inexistência de acompanhamento sistemático. Um programa pode possuir informações sobre ocorrências posteriores conhecidas sem dispor de procedimento regular de acompanhamento dos egressos. Da mesma forma, a ausência de novas ameaças registradas não demonstra, isoladamente, que todas as pessoas desligadas permaneçam em segurança, especialmente quando o Programa deixa de manter contato ordinário com elas. Essa distinção impede que se utilize a falta de registros administrativos como prova de ausência de risco.

A produção de indicadores sobre resultados posteriores exige cuidados adicionais, tendo em vista a natureza sigilosa da política. O acompanhamento dos egressos não pode criar novos riscos de localização, impor contatos incompatíveis com a segurança ou desconsiderar a vontade das pessoas que encerraram a proteção. Entretanto, essas exigências não impedem, necessariamente, a produção de informações agregadas sobre as condições de saída, a ocorrência de reingressos e as situações posteriores conhecidas. O desafio consiste em compatibilizar a necessidade de avaliação com procedimentos de coleta e tratamento de informações juridicamente adequados e seguros.

Diante do exposto, o conjunto das evidências permite reconhecer resultados institucionais favoráveis na preservação da vida e da integridade durante a permanência, conforme declarado pela coordenação federal e por diferentes programas estaduais. Também demonstra a existência de instrumentos de acompanhamento, preparação para o desligamento e apoio à autonomia. Entretanto, não permite aferir de maneira nacionalmente comparável a evolução das condições psicossociais dos protegidos, a distribuição dos motivos de saída, a sustentabilidade da reinserção social ou a segurança após o encerramento das medidas.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

6.3. Contribuição do PROVITA para investigações e processos judiciais

Além da preservação da vida e da integridade das pessoas ameaçadas, o PROVITA possui finalidade diretamente relacionada ao funcionamento do sistema de justiça criminal. Sua atuação busca impedir que ameaças, coações e riscos de retaliação inviabilizem ou comprometam a colaboração de vítimas e testemunhas com investigações e processos. A proteção da pessoa, portanto, constitui finalidade em si mesma e, simultaneamente, condição para que o Estado possa obter e preservar elementos probatórios relevantes à apuração de infrações penais.

A centralidade da produção do testemunho e seus efeitos sobre a posição da pessoa protegida foram problematizados por Alves, Guareschi e Hadler (2021) no artigo *Os programas de proteção a testemunhas no Brasil: a produção do testemunho como peça processual.* As autoras analisaram a relação entre a proteção da vida e a utilização do testemunho como instrumento de produção de provas judiciais no âmbito do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Rio Grande do Sul (PROTEGE-RS). Alves, Guareschi e Hadler (2021) observaram que a valorização da colaboração processual pode subordinar as necessidades e os direitos da pessoa protegida aos interesses da persecução penal, e chamaram atenção, especialmente, para o risco de a proteção perder centralidade após o cumprimento da finalidade processual, mesmo quando persistem ameaças à pessoa.

As respostas estaduais confirmaram que o PROVITA desempenha funções destinadas a assegurar a continuidade dessa colaboração. Minas Gerais informou que o Programa oferece condições materiais, psicossociais e logísticas para a participação de pessoas protegidas em depoimentos, audiências, reconhecimentos e outros atos da persecução penal. Segundo a Secretaria estadual, a equipe jurídica acompanha a situação processual, articula apresentações seguras e comunica às autoridades competentes as necessidades relacionadas à proteção. O Paraná também declarou que o Programa realiza o acompanhamento e o deslocamento seguro dos beneficiários para atos de investigação e instrução processual, sempre que solicitado.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Santa Catarina informou que a proteção da integridade física e psicológica permite às vítimas e testemunhas prestar seus depoimentos perante os órgãos judiciais. São Paulo ressaltou que os beneficiários estão vinculados a investigações ou processos criminais e descreveu mecanismos de articulação com o Ministério Público, o Poder Judiciário e os órgãos policiais destinados a assegurar a participação das pessoas protegidas nos atos necessários.

Essas manifestações apresentam evidências de que os programas estaduais desenvolvem atividades diretamente relacionadas à produção da prova. Entretanto, descrevem predominantemente procedimentos e resultados operacionais, não tendo sido acompanhadas, de maneira uniforme, de quantitativos de depoimentos realizados, audiências viabilizadas, diligências concluídas ou atos processuais que deixaram de ser adiados em razão da intervenção do Programa. Assim, a documentação permite reconhecer a existência de mecanismos institucionais de apoio à persecução penal, mas não mensurar sua contribuição nacional em termos de atos efetivamente realizados.

O Ceará apresentou manifestação mais específica sobre essa dimensão, relatando situação concreta em que a colaboração de pessoa protegida foi considerada relevante para o esclarecimento de investigações relacionadas a múltiplos homicídios, conforme informações prestadas pelo Ministério Público estadual. O exemplo demonstra a possibilidade de contribuição do PROVITA para investigações criminais complexas.

Contudo, por se tratar de registro pontual, não permite estimar a frequência de situações semelhantes, identificar o conjunto de resultados processuais decorrentes da colaboração ou atribuir ao Programa, isoladamente, a resolução dos crimes investigados. Em razão da natureza sensível da informação, a avaliação restringe-se ao registro de seu significado institucional, sem reproduzir elementos que possam favorecer a identificação da pessoa protegida ou dos procedimentos envolvidos.

O Pará também atribuiu ao PROVITA papel relevante na preservação da prova testemunhal, especialmente em investigações que envolvem organizações criminosas e situações nas quais o temor de retaliação pode impedir a colaboração. Segundo o órgão estadual, a proteção permite a participação dos beneficiários em audiências de instrução e sessões do Tribunal do Júri, reduzindo obstáculos decorrentes da ameaça.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

O conjunto dessas informações permite identificar três formas pelas quais a proteção pode contribuir para a persecução penal: viabilizar a manifestação de pessoas que estariam expostas a grave ameaça; preservar condições para que a colaboração seja mantida durante a investigação e a instrução; e oferecer suporte de segurança e logística para a realização dos atos necessários à produção da prova. Entretanto, a demonstração de que esses mecanismos produzem resultados depende de registros capazes de identificar os atos efetivamente viabilizados, sem confundir sua finalidade institucional com efeitos comprovados sobre os processos.

Uma segunda dimensão relevante diz respeito à duração das investigações e dos processos que envolvem pessoas protegidas. A legislação federal estabelece prioridade de tramitação para inquéritos e processos criminais abrangidos pelo art. 19-A da Lei nº 9.807, de 1999, e prevê a antecipação do depoimento das pessoas incluídas em programas de proteção, observadas as condições e ressalvas legais. A finalidade dessas disposições é reduzir os efeitos da demora processual sobre situações em que a segurança da pessoa exige medidas excepcionais e continuadas.

As evidências reunidas pela Comissão, entretanto, indicam dificuldades para assegurar a efetividade dessa prioridade. O Pará relatou situações em que pessoas permanecem protegidas por quatro, cinco ou seis anos em razão da demora no andamento processual. O Rio de Janeiro informou que a tramitação dos processos pode ultrapassar o prazo ordinário de proteção, exigindo a manutenção das medidas enquanto persistirem os motivos que justificaram o ingresso. Nas audiências públicas, representantes das entidades executoras de Minas Gerais e Pernambuco também relacionaram a demora dos atos processuais ao prolongamento das restrições, aos impactos sobre a saúde mental e às dificuldades de reconstrução da vida dos beneficiários.

Essas manifestações demonstram que a duração da persecução penal constitui fator relevante para a execução do PROVITA. A permanência prolongada pode ampliar custos operacionais e financeiros, exigir sucessivas reavaliações do risco e intensificar os efeitos das restrições sobre a vida pessoal, familiar e profissional. Também pode gerar desgaste e influenciar decisões voluntárias de desligamento antes da conclusão

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

dos procedimentos criminais. Entretanto, não foram apresentados dados consolidados que permitissem determinar a frequência dessas situações ou estabelecer o grau de participação da demora processual no tempo total de proteção.

Ainda, as manifestações orais e escritas possibilitaram observar que a conclusão da colaboração ou do processo criminal não implica necessariamente a cessação da ameaça. A permanência no PROVITA deve continuar vinculada à avaliação das condições concretas de risco, nos termos da legislação aplicável. Dessa forma, a maior celeridade processual pode contribuir para reduzir períodos desnecessários de exposição a restrições e facilitar a preparação para o desligamento, mas não constitui, isoladamente, fundamento suficiente para encerrá-lo quando os motivos de proteção permanecem presentes.

A avaliação da prioridade processual exige informações que não foram disponibilizadas no conjunto documental examinado. Seria necessário conhecer, por exemplo, o intervalo entre o ingresso e o primeiro depoimento efetivamente realizado após a inclusão, quando cabível, distinguindo a designação da audiência de sua realização, a proporção de depoimentos antecipados, a ocorrência e os motivos de adiamentos, a proporção de saídas voluntárias anteriores ao primeiro depoimento previsto após o ingresso, com os respectivos motivos registrados, a duração dos processos envolvendo pessoas protegidas e os mecanismos utilizados pelas autoridades competentes para assegurar a prioridade legal. Sem esses elementos, não é possível verificar, de maneira abrangente, se a prioridade prevista em lei está sendo observada ou quantificar os efeitos de eventuais atrasos sobre o funcionamento do Programa.

A terceira dimensão corresponde aos resultados propriamente judiciais. Embora a proteção possa favorecer a obtenção e a preservação de elementos probatórios, a decisão de indiciar, denunciar, absolver ou condenar depende de múltiplos fatores que ultrapassam as atribuições do PROVITA. A qualidade e a suficiência da prova, a atuação das autoridades investigativas e processuais, o contraditório, a ampla defesa e o convencimento judicial são elementos próprios do sistema de justiça. Por essa razão, resultados como o oferecimento de denúncias, a realização de julgamentos ou a

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

prolação de condenações não podem ser atribuídos automaticamente à atuação do Programa.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais ressaltou expressamente essa distinção ao observar que a contribuição do PROVITA não deve ser aferida exclusivamente por condenações, uma vez que a finalidade primordial da política é preservar a vida e os direitos das pessoas protegidas, cabendo ao sistema de justiça avaliar as provas e decidir os processos. A observação é pertinente do ponto de vista metodológico: o resultado judicial pode oferecer informação complementar sobre a colaboração prestada, mas não constitui medida suficiente da qualidade ou da efetividade da proteção.

Também não seria adequado utilizar a evolução das taxas de criminalidade ou de homicídios como indicador direto de impacto do PROVITA. Trata-se de política direcionada a público restrito, cuja contribuição se manifesta em investigações e processos específicos. A demonstração de eventual efeito sobre indicadores agregados de criminalidade exigiria estudos com metodologia apropriada, capazes de considerar os múltiplos fatores que influenciam esses resultados. As informações disponíveis não oferecem base para esse tipo de inferência.

A possibilidade de aprimorar a mensuração dessa dimensão também depende da disponibilidade de informações nos órgãos do sistema de justiça, que possuem competências próprias sobre investigações, processos e resultados judiciais. A atuação do PROVITA pode ser documentada mediante registros de solicitações e de apoio à participação dos beneficiários em atos processuais, mas a verificação de seus desdobramentos exige articulação com o Ministério Público, o Poder Judiciário e as autoridades responsáveis pela investigação. Esse intercâmbio deve preservar a compartimentação das informações, impedindo que a produção de indicadores comprometa a identidade, a localização ou as condições de segurança das pessoas protegidas.

A adoção de indicadores agregados sobre atos processuais realizados, tempo de resposta às solicitações das autoridades, antecipação de depoimentos e ocorrência de adiamentos permitiria avaliar parte da contribuição operacional do Programa sem

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

exigir a divulgação de informações individualizadas. Indicadores relativos aos desfechos judiciais poderiam complementar essa análise, desde que utilizados com cautela e sem atribuição automática de causalidade. A ausência desses registros consolidados constitui, portanto, limitação relevante para a avaliação da segunda finalidade legal do PROVITA.

O conjunto das evidências permite concluir que o PROVITA desempenha papel institucional relevante na viabilização da colaboração de pessoas ameaçadas com investigações e processos criminais. Há evidências positivas da contribuição operacional do PROVITA para o funcionamento da Justiça criminal, embora os dados disponíveis sejam insuficientes para demonstrar sua efetividade em termos de resultados processuais. O aprimoramento dessa dimensão exige indicadores produzidos de forma articulada com as instituições competentes, capazes de demonstrar a utilização das medidas protetivas para a produção da prova, respeitadas as atribuições próprias dos órgãos de investigação e julgamento e as exigências de sigilo inerentes ao Programa.

6.4. Financiamento, execução orçamentária e sustentabilidade da política

O financiamento constitui dimensão essencial da capacidade do PROVITA de assegurar proteção contínua a vítimas e testemunhas ameaçadas. Diferentemente de políticas cuja execução pode ser ajustada de maneira imediata à disponibilidade financeira, as medidas de proteção envolvem compromissos continuados com a segurança e a subsistência de pessoas que, em muitos casos, precisam interromper atividades profissionais, modificar suas condições de moradia e reorganizar vínculos familiares e sociais. A suficiência e a regularidade dos recursos devem, portanto, ser examinadas não apenas em relação aos valores disponibilizados, mas também à capacidade de manter equipes, estruturas operacionais e medidas protetivas durante todo o período necessário.

A avaliação financeira do PROVITA apresenta particularidades decorrentes de seu modelo descentralizado. A política é executada mediante diferentes arranjos de

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

cofinanciamento entre União e estados, com utilização de instrumentos de parceria, transferências intergovernamentais e, em alguns casos, execução direta pelo Poder Público. Essa configuração exige distinguir o orçamento federal, os recursos próprios disponibilizados pelos governos estaduais e as despesas realizadas pelas unidades executoras. Os valores registrados em cada uma dessas etapas não representam necessariamente gastos adicionais entre si, uma vez que o mesmo recurso federal pode aparecer inicialmente como transferência da União e, posteriormente, como receita e despesa na execução estadual.

Para examinar a evolução dos recursos federais, e considerando a ausência de resposta do MDHC à solicitação de informações desta Comissão, foi utilizado levantamento feito pela Consultoria de Orçamento do Senado Federal. A pesquisa foi realizada no Painel Especialista do SIGA Brasil, com dados atualizados em 2 de outubro de 2026. Conforme esclarecido no levantamento, os registros orçamentários específicos do PROVITA estão disponíveis, a partir de 2024, no plano orçamentário denominado "Execução do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA)", vinculado à ação 21G5 – Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos e Reparação de Violações, no âmbito do MDHC. A Tabela 2 apresenta os valores registrados para dotação inicial, autorização orçamentária, empenho, liquidação e pagamento.

Tabela 2: Execução orçamentária federal do PROVITA – 2024 a 2026 (R$)

Exercício	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2024	27.966.995,00	21.659.226,00	21.655.913,58	20.175.937,89	20.175.937,89
2025	25.746.160,00	31.078.400,00	31.078.398,58	31.078.230,94	31.078.230,94
2026*	22.256.372,00	22.110.908,00	21.656.675,53	15.183.493,93	15.183.493,93

Fonte: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, com dados do SIGA Brasil, atualizados em 2 de outubro de 2026.

Nota: os valores referem-se ao plano orçamentário específico do PROVITA e não abrangem, necessariamente, a totalidade dos recursos próprios estaduais nem despesas relacionadas à política executadas em outras programações orçamentárias. Os pagamentos de restos a pagar são identificados separadamente, não estando somados à coluna de pagamentos do respectivo exercício. O exercício de 2026 apresenta execução parcial.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Os dados evidenciam crescimento nominal da programação autorizada e da execução federal entre 2024 e 2025. O valor autorizado passou de R$ 21,66 milhões para R$ 31,08 milhões, aumento de aproximadamente 43,5%. No mesmo período, os pagamentos do exercício passaram de R$ 20,18 milhões para R$ 31,08 milhões, crescimento nominal de aproximadamente 54,0%. Essas variações demonstram ampliação dos valores registrados na programação específica do PROVITA, mas não permitem, isoladamente, concluir que tenha ocorrido expansão proporcional da capacidade de atendimento ou melhoria dos resultados protetivos.

A distinção é necessária porque a variação dos pagamentos pode refletir alterações na composição das despesas, no calendário de execução, na regularização de compromissos e nos instrumentos de financiamento utilizados. Da mesma forma, o aumento nominal dos recursos não representa necessariamente crescimento real de igual magnitude, tendo em vista a evolução dos preços e dos custos associados à manutenção das equipes e das medidas de proteção. Uma avaliação da suficiência financeira exigiria relacionar os recursos executados à estrutura efetivamente mantida, à quantidade e à complexidade dos casos, às despesas necessárias à continuidade da proteção e às mudanças de custos ao longo do período.

Em 2024, praticamente toda a dotação autorizada foi empenhada, mas os pagamentos corresponderam a aproximadamente 93,2% do valor autorizado. A diferença entre os valores empenhados e liquidados foi de R$ 1,48 milhão. Entre esses registros, R$ 1,47 milhão foi empenhado para transferência ao Rio de Janeiro, sem liquidação ou pagamento naquele exercício. Em 2025, os mesmos R$ 1,47 milhão estavam inscritos em restos a pagar associados à mesma unidade federativa. Esse registro demonstra a importância de acompanhar a execução financeira para além do exercício do empenho, distinguindo compromissos assumidos dos valores efetivamente pagos.

No mesmo ano, a execução do plano orçamentário apresentou empenho e pagamento próximos da totalidade do valor autorizado, de R$ 31,08 milhões. A existência de execução orçamentária praticamente integral, entretanto, não comprova, por si só, suficiência do financiamento, eficiência do gasto ou cumprimento das

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

finalidades da política. O pagamento federal demonstra a conclusão de uma etapa da execução financeira da União, mas não permite verificar automaticamente quando e como os recursos transferidos foram utilizados pelos estados ou pelas organizações responsáveis pelas medidas protetivas.

No exercício de 2026, até 2 de outubro, o valor autorizado alcançava R$ 22,11 milhões, dos quais R$ 21,66 milhões haviam sido empenhados, correspondentes a aproximadamente 98,0% da autorização. A liquidação e o pagamento somavam R$ 15,18 milhões, equivalentes a 68,7% do valor autorizado. A diferença de aproximadamente R$ 6,47 milhões entre os valores empenhados e liquidados encontrava-se concentrada na modalidade de transferências a estados e ao Distrito Federal. Trata-se de informação relevante sobre o estágio da execução no momento da consulta, mas que não permite caracterizar, isoladamente, atraso irregular, insuficiência financeira ou inadimplemento de obrigações.

A dotação inicial de 2026, de R$ 22,26 milhões, também foi inferior à dotação inicial de 2025, de R$ 25,75 milhões. Essa diferença indica redução nominal da programação inicial entre os dois exercícios, mas deve ser interpretada considerando que o orçamento autorizado pode sofrer alterações ao longo do ano, como ocorreu em 2025. A comparação definitiva entre os exercícios dependeria de apuração da execução encerrada de 2026, em razão de eventuais alterações orçamentárias e pagamentos posteriores à data de encerramento deste relatório.

A composição da execução federal também apresentou mudanças relevantes. Em 2024, os pagamentos registrados concentraram-se quase integralmente nas transferências a estados e ao Distrito Federal, que alcançaram R$ 20,09 milhões, acompanhadas de aproximadamente R$ 89 mil em aplicações diretas. Em 2025, as transferências aos entes federativos totalizaram R$ 26,17 milhões, enquanto os pagamentos classificados como transferências a instituições privadas sem fins lucrativos alcançaram R$ 4,86 milhões, além de aproximadamente R$ 42 mil em aplicações diretas. Em 2026, até a data de atualização da consulta, os pagamentos somavam R$ 11,50 milhões em transferências a estados e R$ 3,68 milhões em transferências a instituições privadas sem fins lucrativos.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Esses valores comprovam que a programação federal específica do PROVITA utiliza diferentes modalidades de aplicação e abrange diferentes arranjos de cofinanciamento, tal como informado pelos órgãos estaduais. Embora o compartilhamento de responsabilidades financeiras entre União e os entes federados constitua característica relevante da política, não foi identificada proporção única de participação aplicável a todos os instrumentos examinados. Os valores e percentuais variam conforme os convênios, os períodos de vigência, os compromissos pactuados e as necessidades de execução de cada programa.

O Quadro 5 apresenta exemplos dessa diversidade, com base nas informações declaradas pelos estados. Os dados foram mantidos em seus períodos e categorias originais, pois não constituem uma série homogênea de despesas efetivamente realizadas.

Quadro 5: Exemplos de financiamento e cofinanciamento estadual do PROVITA

Estado	Informações financeiras declaradas	Característica relevante
Amazonas	Plano de Trabalho 2023–2026: valor global pactuado de R$ 10.912.768,20, sendo R$ 5.435.010,97 de recursos federais e R$ 5.477.757,23 de contrapartida institucional.	Cofinanciamento com participação de recursos do fundo estadual e do orçamento do MPAM; valores pactuados não equivalem à despesa efetivamente executada.
Ceará	Para 2024–2026, foram informados R$ 6,92 milhões de recursos estaduais, R$ 5,90 milhões federais e total declarado de R$ 12,83 milhões.	Participação financeira estadual e federal em proporções distintas, conforme os valores informados para o período.
Maranhão	O Convênio nº 003/2024 prevê participação de 50% da União e 50% do estado.	Cofinanciamento paritário no instrumento vigente e preocupação com a continuidade entre parcerias.
Minas Gerais	O instrumento de 2025–2028 possui valor global pactuado de R$ 15,00 milhões, incluindo aporte federal previsto de R$ 6,00 milhões.	Recursos destinados à manutenção da estrutura, com limitações declaradas para expansão e reforço das equipes.
Paraná	O Convênio nº 012/2024, com vigência até 2027, prevê R$ 9,85 milhões, sendo R$ 3,63 milhões federais e R$ 6,22 milhões estaduais.	Ampliação do financiamento pactuado e das metas, com maior participação financeira estadual.
Rio de Janeiro	O Convênio nº 006/2024 possui valor global de R$ 8,92 milhões. O estado também informou reforço orçamentário próprio de aproximadamente R$ 3 milhões para a execução do instrumento vigente em 2026.	Utilização de recursos estaduais adicionais e manutenção da execução durante transição entre instrumentos.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Estado	Informações financeiras declaradas	Característica relevante
Rio Grande do Sul	O convênio vigente de abril de 2024 a abril de 2027 possui valor de R$ 5,05 milhões, com cofinanciamento federal.	Modelo de execução direta e financiamento plurianual.
Santa Catarina	Para o período de 2025–2028, foi informado montante de R$ 7,08 milhões, com participação federal de 63% e estadual de 37%, segundo o órgão.	Execução direta e proporção de cofinanciamento distinta de outros programas.

Fonte: elaboração própria, com base nas respostas institucionais encaminhadas pelos órgãos estaduais à Comissão de Segurança Pública.
Nota: os valores representam informações declaradas sobre instrumentos de financiamento e períodos distintos. Não devem ser somados entre si nem comparados diretamente aos pagamentos federais anuais da Tabela 2. Os recursos relativos a instrumentos plurianuais podem incluir parcelas ainda não executadas.

Outras respostas acrescentam elementos importantes à compreensão do financiamento. O Pará informou ter recebido, nos cinco anos considerados pelo órgão, R$ 12,59 milhões do governo estadual e R$ 15,38 milhões da União, ressaltando que os recursos disponíveis atendem apenas parcialmente às necessidades das pessoas protegidas, especialmente diante dos custos associados à moradia, à subsistência e ao acesso seguro a serviços de saúde e educação. Em São Paulo, foram apresentados valores vinculados à Secretaria da Justiça e Cidadania, à Secretaria da Segurança Pública e ao cofinanciamento federal, demonstrando a participação de diferentes estruturas orçamentárias na manutenção do Programa. Esses registros reforçam que o financiamento pode envolver recursos não integralmente refletidos no plano orçamentário federal examinado.

As manifestações estaduais também apresentaram avaliações distintas sobre a suficiência dos recursos. Ceará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo declararam que o financiamento disponível permite a execução das atividades previstas. O Rio de Janeiro informou que os recursos atuais são suficientes após a realização de reforço orçamentário estadual. O Maranhão relatou que a execução tem sido viabilizada, inclusive com suplementações quando necessárias, mas apontou como desafio a continuidade entre instrumentos. O Paraná considerou adequados os recursos para as metas pactuadas, ressalvando a necessidade de acompanhar o crescimento das solicitações de proteção.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Em sentido diverso, Minas Gerais afirmou que os valores disponíveis permitem manter a estrutura existente, mas não asseguram, com a robustez necessária, sua expansão, a substituição imediata de profissionais, a cobertura de plantões e deslocamentos, a formação permanente e a absorção de variações extraordinárias na demanda. O Pará, por sua vez, destacou insuficiências relacionadas às necessidades concretas das pessoas protegidas e às dificuldades de acesso a políticas públicas em condições compatíveis com o sigilo. O Amazonas considerou os recursos atuais suficientes para a execução corrente, mas apontou limitações em rubricas específicas, elevação de preços e gastos de difícil previsão, em especial os relacionados à logística e às situações emergenciais. A manifestação distingue a manutenção da atividade de rotina da flexibilidade financeira necessária para responder a riscos e despesas excepcionais.

Essas manifestações demonstram que a avaliação da suficiência financeira depende dos critérios considerados: manutenção das atividades pactuadas, expansão da capacidade, atendimento das necessidades dos beneficiários ou absorção de situações extraordinárias.

A análise da estrutura de custos também encontra limitações importantes. As despesas com PROVITA compreendem diferentes componentes, como manutenção das equipes, locação e adaptação de imóveis, deslocamentos, apoio material aos beneficiários, acompanhamento interdisciplinar, atividades de segurança e articulação institucional. Parte desses custos pode ser fixa ou necessária à manutenção da capacidade de resposta, independentemente do número de pessoas protegidas em determinado momento. Outros variam conforme a composição dos núcleos familiares, a duração da proteção, as condições de risco e as necessidades de atendimento.

Nesse conjunto, deve ser examinada a possibilidade de despesas adicionais com serviços privados de saúde quando o acesso seguro ao SUS não puder ser viabilizado. Essa avaliação requer identificar o motivo, a natureza e o custo do atendimento, distinguindo entraves de sigilo de indisponibilidade assistencial ou indicação clínica. As audiências apontaram esse risco, mas não foram apresentados registros que

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

permitam quantificar as despesas ou verificar sua eventual evitabilidade por fluxos seguros na rede pública.

Além disso, os modelos de execução direta e por organizações da sociedade civil podem registrar despesas em classificações diferentes. Nos programas de execução direta, determinados custos de pessoal, apoio policial, estrutura administrativa e logística podem estar vinculados a unidades orçamentárias distintas daquelas utilizadas para as medidas de proteção. Já nos modelos executados por entidades parceiras, parte desses componentes integra os planos de trabalho e os instrumentos de transferência. Essa heterogeneidade impede que diferenças nominais de financiamento sejam interpretadas automaticamente como diferenças de eficiência ou custo operacional.

Por essas razões, os dados disponíveis não permitem calcular custo médio nacional por pessoa protegida ou por caso atendido com precisão metodológica suficiente. A utilização dos pagamentos anuais como numerador e dos quantitativos pontuais de beneficiários como denominador produziria indicador distorcido, pois combinaria despesas relativas a todo o exercício com número de pessoas observado em apenas uma data. Para uma avaliação adequada, seria necessário compatibilizar períodos, identificar o universo efetivamente atendido e distinguir despesas de estrutura, manutenção de capacidade e atendimento direto, além de considerar a permanência e a complexidade dos casos.

A sustentabilidade financeira também depende da regularidade dos instrumentos e da continuidade dos fluxos de recursos. Conforme examinado na seção 4.4, o Rio de Janeiro relatou ter assumido integralmente os custos da execução durante período de transição entre instrumentos federais, evitando a interrupção do atendimento. Minas Gerais e Maranhão identificaram riscos relacionados à imprevisibilidade de repasses e à sucessão de parcerias. Essas experiências demonstram que a continuidade administrativa e financeira integra a qualidade da proteção, uma vez que o encerramento ou a interrupção de um instrumento não elimina as obrigações decorrentes das situações de ameaça ainda existentes.

Conclui-se, portanto, que o financiamento constitui componente estruturante da capacidade de proteção e que a política apresenta mecanismos relevantes de

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

sustentação federativa. Ao mesmo tempo, a avaliação identificou limitações para relacionar os recursos disponibilizados à demanda atendida, aos custos efetivos e aos resultados alcançados. O principal desafio não consiste apenas em conhecer os montantes orçamentários, mas em produzir informações financeiras comparáveis, capazes de subsidiar decisões sobre suficiência, continuidade, distribuição de recursos e eficiência da execução, preservadas as exigências de sigilo e segurança que caracterizam o PROVITA.

6.5. Monitoramento, fiscalização e avaliação de efetividade

A avaliação dos mecanismos de monitoramento e controle do PROVITA exige distinguir a existência de instrumentos administrativos de acompanhamento da capacidade de produzir informações consistentes sobre os resultados da política, como examinado na seção 4.6. Essa distinção é relevante porque o acompanhamento regular da execução não equivale, necessariamente, à avaliação de resultados ou de efetividade. Relatórios de atividades, prestação de contas e verificação de metas permitem conhecer ações realizadas, recursos utilizados e obrigações cumpridas.

A avaliação de resultados exige, adicionalmente, informações sobre as mudanças produzidas na situação das pessoas atendidas, a segurança alcançada, as condições de desligamento e a contribuição para a Justiça criminal. A aferição de impacto, por sua vez, demanda metodologia capaz de examinar efeitos atribuíveis à política, distinguindo-os daqueles decorrentes de outros fatores. Embora essas dimensões sejam complementares, não podem ser tratadas como equivalentes.

As respostas estaduais confirmaram a utilização de diferentes instrumentos de monitoramento físico, financeiro e técnico. O Paraná informou acompanhar metas de triagem, atendimento e execução das atividades, com relatórios trimestrais, avaliações anuais e previsão de pesquisas de satisfação. São Paulo declarou produzir relatórios mensais de monitoramento e avaliação, orientados pelas metas e obrigações previstas nos instrumentos de parceria. O Ceará apresentou indicadores estratégicos relativos ao número de pessoas atendidas e protegidas, às ações de disseminação dos programas e

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

às capacitações realizadas. Esses registros permitem acompanhar a produção de serviços e o cumprimento de metas administrativas, mas não demonstram, isoladamente, a efetividade das medidas protetivas.

Alguns estados também relataram instrumentos voltados à qualidade e aos resultados do acompanhamento. Minas Gerais informou utilizar indicadores relacionados à estabilidade da proteção, ao acesso a direitos, ao tempo de permanência, à evolução da autonomia e à continuidade da colaboração com a Justiça, além de questionários de satisfação aplicados a pessoas protegidas e representantes do Conselho Deliberativo. O Maranhão declarou realizar avaliações junto aos beneficiários e acompanhar metas de aperfeiçoamento institucional. Essas experiências ampliam as possibilidades de monitoramento para além dos indicadores de atividade, embora as respostas não tenham apresentado séries consolidadas que permitissem examinar a evolução desses resultados ou compará-los entre programas estaduais.

A diversidade de instrumentos não constitui, por si só, deficiência da política, especialmente diante da autonomia dos entes federativos e das particularidades dos modelos de execução. Entretanto, dificulta a avaliação nacional quando os registros utilizam conceitos, períodos de referência e unidades de observação distintos. Como demonstrado nas seções anteriores, as informações recebidas nem sempre permitem diferenciar solicitações, triagens, pessoas incluídas, núcleos familiares, atendimentos realizados e beneficiários simultaneamente protegidos. A ausência de critérios comuns compromete a consolidação de indicadores nacionais e limita sua utilização para comparar a evolução do atendimento e identificar necessidades de aperfeiçoamento.

Isso não significa, porém, que os dados não estejam sistematizados e disponíveis em sistemas informatizados. A Portaria MDH nº 213, de 5 de junho de 2018, alterada pela Portaria nº 1.617, de 7 de maio de 2021, instituiu o Sistema Nacional de Informações de Vítimas e Testemunhas (SISNAVT), destinado à produção de informações sobre dimensões psicossociais, reinserção social e efetividade da política, sem identificação ou localização das pessoas protegidas. A previsão normativa demonstra a intenção de estabelecer instrumento nacional para coleta e sistematização

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

de dados, mas não permite, isoladamente, verificar seu grau de implementação ou utilização efetiva.

Da mesma forma, as informações estaduais não foram suficientes para estabelecer a cobertura do SISNAVT, a regularidade de alimentação de seus registros ou a capacidade de produzir indicadores nacionais. Alguns programas informaram utilizar ferramentas próprias de gestão e acompanhamento, enquanto outros declararam não possuir sistemas informatizados específicos. No Amazonas, o MPAM informou utilizar registros gerenciais e sistema eletrônico próprio, mas não dispor de ferramenta informatizada dedicada ao PROVITA; parte do acervo histórico permanece em meio físico.

A coexistência de registros administrativos e ausência de sistema especializado ilustra a diferença entre registrar atividades e dispor de base integrada para séries históricas e indicadores de resultados. O Ceará, por exemplo, mencionou o e-Parcerias, utilizado para gestão e prestação de contas dos instrumentos de parceria, finalidade distinta daquela prevista para o SISNAVT. O Paraná relatou ferramenta própria de acompanhamento dos casos, mantida em ambiente restrito. São Paulo declarou não utilizar sistema informatizado específico para o PROVITA, diante das exigências de sigilo. Essas diferenças não permitem concluir que o SISNAVT esteja inoperante ou ausente em todos os estados, mas evidenciam a necessidade de verificar sua utilização, abrangência e capacidade de consolidação das informações.

Em que isso pese, a existência de sistemas informatizados não assegura, por si só, melhor qualidade do monitoramento. Sua utilidade depende de definições comuns, consistência e atualização dos registros e possibilidade de produzir informações agregadas sem comprometer a identidade ou a localização das pessoas protegidas.

No campo da fiscalização administrativa, as respostas confirmaram a existência de diferentes instâncias de controle da execução física e financeira. Foram mencionados procedimentos de prestação de contas, verificações por órgãos estaduais de controle, fiscalização das parcerias, acompanhamento dos conselhos deliberativos e monitoramentos técnicos realizados pela coordenação federal. Santa Catarina informou realizar avaliações internas periódicas e avaliações externas pelo MDHC. O Rio

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Grande do Sul relatou monitoramentos técnicos federais em 2017 e 2026, mas declarou não ter sido objeto de auditoria específica nos oito anos anteriores à resposta. O Paraná também informou não ter passado por auditoria específica, embora seja submetido regularmente a procedimentos de acompanhamento estadual e federal. O Rio de Janeiro registrou auditoria interna, em 2026, relativa ao instrumento de parceria então vigente.

Essas informações demonstram que os programas estaduais estão sujeitos a mecanismos de controle com diferentes escopos e periodicidades. Entretanto, é necessário distinguir monitoramento administrativo, auditoria financeira, fiscalização de conformidade e avaliação operacional. Cada instrumento responde a perguntas distintas e utiliza critérios próprios. A verificação da regularidade de despesas ou do cumprimento de metas contratuais, embora essencial para a gestão dos recursos públicos, não constitui, isoladamente, avaliação sobre a adequação das medidas protetivas ou sobre os resultados alcançados pelos beneficiários.

As respostas também não apresentaram, de maneira consolidada, informações sobre recomendações formuladas nos monitoramentos nacionais, providências implementadas, prazos de atendimento e resultados das ações corretivas. Minas Gerais descreveu a atuação do Monitoramento Nacional do Programa e da Câmara Técnica responsável pela análise de relatórios e formulação de recomendações. O Maranhão mencionou plano de aperfeiçoamento acompanhado pelo Conselho Deliberativo. Essas experiências demonstram a existência de instrumentos destinados à identificação de problemas e ao aprimoramento da execução. Entretanto, não permitem verificar nacionalmente quantas recomendações foram expedidas, quais foram implementadas, quais permanecem pendentes ou que efeitos concretos produziram.

À luz das competências da Equipe de Monitoramento e da Câmara Técnica definidas no Manual, a lacuna informacional é especialmente relevante: há previsão de visitas, relatórios, acompanhamento de providências, avaliação de boas práticas e planejamento periódico, mas a instrução não reuniu série nacional que demonstrasse a execução dessas etapas e seus efeitos. Verificar periodicidade das reuniões, relatórios produzidos, recomendações expedidas, grau de cumprimento e resultados observados

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

permitiria diferenciar o funcionamento formal das instâncias de sua contribuição efetiva para o aperfeiçoamento da política.

A resposta encaminhada pelo Tribunal de Contas da União acrescenta uma perspectiva histórica relevante à avaliação. Por meio do Acórdão nº 2.431/2026-TCU-Plenário, de 9 de setembro de 2026, o Tribunal apresentou informações sobre a auditoria operacional realizada em 2004, apreciada pelo Acórdão nº 600/2005-TCU-Plenário, e sobre os monitoramentos posteriores, apreciados pelos Acórdãos nº 1.169/2008 e nº 3.057/2010, ambos do Plenário. O TCU esclareceu que esses trabalhos constituem o principal conjunto de fiscalizações operacionais especificamente relacionadas ao PROVITA realizado pela Corte até a data da resposta.

A auditoria original examinou a implementação do Programa, seus mecanismos de supervisão e controle e as ações destinadas à reinserção social dos beneficiários. Foram identificadas fragilidades relacionadas à estrutura da coordenação nacional, à supervisão dos programas estaduais, aos procedimentos de segurança, à capacitação das equipes, à regularidade dos repasses financeiros, à tramitação dos processos judiciais e à articulação com políticas públicas necessárias à reinserção. Também foram apontadas dificuldades para conciliar as exigências de prestação de contas com o sigilo da proteção e limitações na produção de indicadores de desempenho.

No campo dos resultados, o Tribunal registrou evidências favoráveis quanto à preservação da vida e à contribuição para a elucidação de crimes durante o período examinado. Entretanto, não produziu avaliação de impacto capaz de mensurar de forma abrangente a efetividade da política. Segundo a resposta encaminhada à Comissão, a mensuração dos resultados era prejudicada pela inadequação de indicadores então utilizados, pela ausência de acompanhamento sistemático dos novos indicadores recomendados e pelas restrições à obtenção de informações diretamente junto aos beneficiários, decorrentes das exigências de sigilo e segurança.

A auditoria também abordou a relação entre recursos utilizados e resultados alcançados. O TCU recomendou a criação de indicadores de custo por beneficiário e por estado, mas o primeiro monitoramento verificou que esses indicadores haviam sido calculados apenas uma vez, sem análise sistemática e sem base de dados que permitisse

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

seu acompanhamento periódico. Embora fossem observadas diferenças entre os custos de proteção nos estados, o Tribunal não formulou conclusão definitiva sobre a suficiência dos recursos, a economicidade global ou a adequação de sua distribuição. Esse aspecto guarda pertinência com as limitações encontradas na seção 6.4, sem permitir afirmar que as deficiências identificadas à época permaneçam inalteradas.

As determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão nº 600/2005 foram acompanhadas em dois procedimentos de monitoramento. No último, apreciado pelo Acórdão nº 3.057/2010-TCU-Plenário, o Tribunal registrou que 47% das deliberações haviam sido implementadas, percentual que alcançava 73% quando consideradas também aquelas em processo de implementação. A distinção é relevante: o segundo percentual não corresponde à implementação integral das recomendações, mas à soma das providências concluídas e daquelas cuja execução havia sido iniciada.

Naquele momento, ainda existiam medidas em implementação relacionadas, entre outros temas, à identificação provisória dos beneficiários, à identificação especial das equipes técnicas, aos procedimentos específicos de prestação de contas e aos indicadores de desempenho. Permaneciam também medidas não implementadas referentes à comprovação da experiência profissional anterior dos beneficiários, ao acesso dos egressos à moradia e à instituição de ouvidoria. Considerando o grau de implementação alcançado, as providências adotadas pelos gestores e o tempo transcorrido desde a auditoria original, o Tribunal decidiu encerrar o ciclo de monitoramentos.

A situação dessas deliberações em 2026, entretanto, não pode ser determinada a partir do último monitoramento. O próprio TCU esclareceu que não houve nova avaliação específica capaz de verificar o estágio atual das providências registradas em 2010. Consequentemente, as medidas ora não implementadas ou em implementação à época não devem ser apresentadas como pendências atuais sem demonstração adicional. Da mesma forma, a decisão de encerrar o monitoramento não permite afirmar que todos os problemas identificados tenham sido integralmente solucionados.

A resposta do Tribunal também mencionou fiscalizações relacionadas ao SPDE, apreciadas pelos Acórdãos nº 3.139/2010 e nº 794/2014-TCU-Plenário. Esses trabalhos

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

examinaram questões de interface com a política de proteção a vítimas e testemunhas, especialmente quanto à proteção provisória, à colaboração com o sistema de justiça, à capacitação e à produção de informações. Entretanto, não constituíram nova avaliação global do PROVITA, razão pela qual seus achados devem ser considerados apenas quando pertinentes às interfaces institucionais examinadas neste relatório.

O TCU registrou, ainda, a existência de decisões posteriores sobre instrumentos de convênio relacionados ao PROVITA, inclusive processos de controle de recursos em estados específicos. Essas decisões possuem objetos distintos da auditoria operacional e não equivalem a avaliação sistêmica da eficácia ou da efetividade da política. No Acórdão nº 2.431/2026-TCU-Plenário, o Tribunal informou não ter identificado, até aquela data, fiscalização em andamento especificamente voltada ao PROVITA. Essa informação se refere ao âmbito do TCU e não permite concluir pela inexistência de auditorias ou avaliações conduzidas por outros órgãos de controle.

O confronto entre os achados históricos do Tribunal e as informações institucionais reunidas pela Comissão permite identificar questões que continuam relevantes para a avaliação. O Quadro 6 apresenta as principais correspondências temáticas, distinguindo as constatações antigas das evidências recentes.

Quadro 6: Achados históricos do TCU e evidências reunidas nesta avaliação do PROVITA

Dimensão	Achados históricos do TCU (2004–2010)	Evidências reunidas em 2026
Indicadores de desempenho	Fragilidades dos indicadores e ausência de acompanhamento sistemático de novas métricas recomendadas	Existência de indicadores estaduais, mas insuficiência de séries nacionais comparáveis sobre resultados e efetividade
Financiamento e custos	Diferenças de custos entre estados, dificuldades em repasses e insuficiência de informações para avaliar economicidade	Diferentes arranjos financeiros e limitações para comparar custos e execução; ausência de base homogênea para custo por beneficiário
Coordenação e supervisão	Necessidade de fortalecimento da coordenação nacional e dos instrumentos de acompanhamento	Relatos de monitoramento federal e estadual, com diferenças na participação nas redes de cooperação e no uso de instrumentos comuns; ausência de informação nacional consolidada sobre o cumprimento das recomendações de monitoramento

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Dimensão	Achados históricos do TCU (2004–2010)	Evidências reunidas em 2026
Reinserção social	Fragilidades na articulação com políticas públicas e dificuldades de acesso dos egressos à moradia	Experiências de cooperação e apoio à autonomia, mas ausência de indicadores nacionais sobre sustentabilidade da reinserção
Sistema de justiça	Morosidade processual e necessidade de maior articulação para viabilizar a colaboração das pessoas protegidas	Relatos estaduais de permanências prolongadas e ausência de séries nacionais sobre atos processuais e aplicação da prioridade legal
Prestação de contas e sigilo	Dificuldades de compatibilização do controle financeiro com a confidencialidade da política	Existência de procedimentos diferenciados de controle e prestação de contas, com informações restritas e desafios de padronização
Segurança e capacidade técnica	Necessidade de aperfeiçoar procedimentos de segurança, capacitação e apoio às equipes	Existência de procedimentos e ações de capacitação, com diferenças de estrutura e de formalização entre os programas estaduais

Fonte: elaboração própria, com base nos Acórdãos nº 600/2005, nº 1.169/2008, nº 3.057/2010 e nº 2.431/2026, todos do TCU, e nas informações apresentadas nas audiências públicas e nas respostas estaduais.
Nota: a correspondência entre os temas não comprova permanência das irregularidades ou deficiências historicamente identificadas. O quadro registra questões semelhantes examinadas em períodos distintos, com fontes, abrangências e metodologias diferentes.

O quadro demonstra que parte das questões discutidas na auditoria histórica continua pertinente à avaliação contemporânea, especialmente quanto à produção de indicadores, à comparação de custos, à articulação com o sistema de justiça e à avaliação dos resultados de reinserção. Essa correspondência justifica sistematizar, para cada recomendação histórica, o último estágio de monitoramento conhecido, as providências atualmente documentadas e os pontos ainda não verificados.

Entretanto, não seria adequado interpretar a convergência temática como comprovação de que as recomendações do TCU permanecem descumpridas. As respostas de 2026 também registram instrumentos e experiências institucionais que não estavam presentes ou não foram examinados nos trabalhos anteriores, o que reforça a necessidade de distinguir problemas recorrentes de mudanças ocorridas ao longo do tempo.

No âmbito do controle interno federal, a CGU informou não ter realizado, até este momento, trabalhos de auditoria sobre o PROVITA. Avaliou ainda que o trabalho de

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

avaliação conduzido por esta Comissão supre, neste momento, a necessidade de auditoria específica, sem prejuízo de reavaliação futura. Quanto às questões relativas a indicadores, efetividade e riscos da execução, salientou que não apresenta informações e remeteu os esclarecimentos ao órgão executor.

De modo geral, o que se constata, portanto, é que a principal limitação no monitoramento da execução do PROVITA não decorre da inexistência de instrumentos de controle, mas da dificuldade de demonstrar como as informações produzidas são utilizadas para avaliar resultados e orientar o aperfeiçoamento da política. A existência de relatórios periódicos, indicadores estaduais e recomendações administrativas representa condição relevante para a gestão, mas não substitui a necessidade de acompanhar sua implementação, verificar efeitos concretos e produzir informações agregadas sobre as finalidades do Programa.

Também não foram identificadas, no material examinado, avaliações contemporâneas de impacto capazes de estimar de maneira abrangente efeitos atribuíveis ao PROVITA sobre a segurança posterior ao desligamento, a reinserção sustentável ou os resultados do sistema de justiça criminal. Isso não significa ausência de resultados positivos, como demonstram as informações institucionais apresentadas nas seções anteriores. Significa, contudo, que a avaliação da efetividade permanece predominantemente apoiada em registros administrativos, relatos de funcionamento e indicadores parciais, sem base suficiente para mensurar seus efeitos de médio e longo prazo em âmbito nacional.

O aperfeiçoamento dessa capacidade avaliativa exige definir um conjunto mínimo de indicadores nacionais, com conceitos, unidades de observação e períodos de referência compatíveis, preservando a possibilidade de utilização de instrumentos adicionais pelos programas estaduais. Também pressupõe acompanhar a implementação das recomendações formuladas nos monitoramentos, aperfeiçoar a integração das informações administrativas e financeiras e estabelecer mecanismos de produção de dados agregados sobre a trajetória protetiva e os resultados da colaboração com a Justiça, sem comprometer o sigilo dos beneficiários.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Conclui-se, assim, que o PROVITA possui estrutura de monitoramento e controle e apresenta experiências estaduais de acompanhamento técnico, administrativo e financeiro. Entretanto, as informações disponíveis ainda não permitem demonstrar de maneira abrangente a capacidade desses mecanismos de medir resultados, verificar a efetividade da política e acompanhar nacionalmente a implementação de providências corretivas. Os trabalhos históricos do TCU reforçam a relevância desses desafios, mas não substituem avaliação operacional atualizada. O fortalecimento dos indicadores e dos mecanismos de avaliação constitui, portanto, condição necessária para aprimorar a prestação de contas, orientar a gestão dos recursos públicos e produzir conhecimento mais consistente sobre os resultados do Programa.

6.6. Síntese avaliativa dos resultados e dos mecanismos de controle

A avaliação dos resultados do PROVITA permite reconhecer a relevância da política para a preservação da vida e da integridade de vítimas e testemunhas ameaçadas, bem como sua contribuição institucional para a continuidade de investigações e processos criminais. As informações reunidas demonstram a existência de programas em funcionamento, estruturas de atendimento, mecanismos de proteção continuada e instrumentos de acompanhamento e fiscalização. Entretanto, a capacidade de demonstrar resultados de forma abrangente e comparável permanece limitada, especialmente quanto à cobertura da demanda, à segurança posterior ao desligamento, à reinserção social e aos efeitos da colaboração com a Justiça.

Quanto à capacidade de resposta, as evidências demonstram que o PROVITA dispõe de estruturas estaduais e federal destinadas ao atendimento de pessoas ameaçadas, mas não permitem determinar sua suficiência em relação à demanda potencial ou elegível. As informações disponíveis sobre solicitações, triagens, admissões e desistências apresentam diferenças de registro e de período que impedem o cálculo de indicadores nacionais comparáveis de acesso e cobertura. Também não foi possível dimensionar eventual demanda reprimida, identificar a proporção de casos

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

elegíveis não atendidos por limitações operacionais ou aferir de maneira abrangente a tempestividade das medidas iniciais.

No que se refere à eficácia das medidas protetivas, as evidências disponíveis são favoráveis ao cumprimento da finalidade imediata de preservação da vida. A coordenação federal e diferentes programas estaduais declararam não registrar assassinatos ou ataques contra pessoas durante a permanência sob proteção, conforme os critérios e períodos considerados em suas manifestações. Trata-se de resultado institucional relevante, particularmente diante da gravidade das ameaças que justificam o ingresso. Entretanto, a ausência de registros nacionais consolidados e de verificação independente impede aferição abrangente da frequência de ocorrências, da evolução dos riscos e da qualidade da segurança oferecida em todas as unidades da Federação.

A avaliação da efetividade de médio e longo prazo apresenta limitações mais expressivas. As respostas estaduais demonstraram a existência de procedimentos de preparação para o desligamento e de iniciativas voltadas à autonomia, mas não permitiram conhecer de maneira sistemática as condições de segurança e reinserção social após o encerramento da proteção. Também não foram disponibilizados indicadores nacionais comparáveis sobre reincidência de ameaças, reingresso, manutenção da moradia, autonomia econômica ou continuidade do acesso a direitos. Consequentemente, os resultados favoráveis declarados durante a permanência não podem ser automaticamente estendidos ao período posterior, embora a ausência de informações também não permita concluir pela ocorrência de resultados insatisfatórios.

Quanto à contribuição para a Justiça criminal, as informações reunidas confirmam a atuação dos programas para viabilizar depoimentos, audiências e outros atos de investigação e instrução processual. Foram apresentados relatos de colaboração relevante em investigações concretas, além de dificuldades relacionadas à demora processual e ao prolongamento das medidas protetivas. Entretanto, não foram disponibilizadas informações suficientes para dimensionar nacionalmente os atos viabilizados, verificar a aplicação efetiva da prioridade processual prevista em lei ou mensurar a contribuição da proteção para os resultados da persecução penal. Assim,

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

existem evidências da contribuição operacional do PROVITA, mas não de impacto nacional mensurado sobre os desfechos judiciais.

Na dimensão financeira, a avaliação identificou a existência de programação orçamentária federal específica e de diferentes arranjos de cofinanciamento estadual, que sustentam o funcionamento dos programas. A execução federal apresentou crescimento nominal entre 2024 e 2025, enquanto os dados parciais de 2026 registraram elevado nível de empenho, com parte dos valores ainda não liquidada na data consultada. As respostas estaduais também revelaram experiências de continuidade financeira e diferenças na percepção dos gestores sobre a suficiência dos recursos. Contudo, os dados disponíveis não permitem avaliar de forma nacionalmente comparável os custos efetivos da proteção, a adequação da distribuição financeira entre programas ou a eficiência do gasto.

No campo do monitoramento e controle, a avaliação confirmou a existência de procedimentos administrativos, financeiros e técnicos destinados ao acompanhamento da execução. Alguns programas também relataram indicadores de segurança, autonomia e satisfação dos beneficiários, demonstrando experiências que podem contribuir para o aperfeiçoamento da política. Entretanto, a diversidade de instrumentos e critérios de registro limita a produção de informações nacionais comparáveis. Não foi demonstrada, no conjunto documental examinado, a utilização de sistema integrado de indicadores capaz de acompanhar regularmente as diferentes dimensões de resultados do PROVITA.

A insuficiência de informações integradas assume importância particular em um programa cuja execução deve conciliar proteção de direitos, sigilo e controle dos recursos públicos. As exigências de segurança justificam restrições à circulação de dados individualizados, mas não eliminam a necessidade de indicadores agregados confiáveis, produzidos mediante procedimentos seguros e com risco reduzido de reidentificação.

Dessa forma, conclui-se que o PROVITA constitui política pública relevante para a proteção de pessoas ameaçadas em razão de sua colaboração com a Justiça e apresenta evidências positivas quanto à preservação da vida durante a permanência.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Por outro lado, o Programa apresenta limites para demonstrar a suficiência de sua cobertura, a sustentabilidade dos resultados, a eficiência financeira e a contribuição processual em âmbito nacional. Esses limites não significam inefetividade da política, mas apontam para a necessidade de fortalecimento de seus instrumentos de avaliação, coordenação e controle.

7. Aprendizados institucionais e boas práticas

O PROVITA reúne experiências institucionais que permitem compreender como os órgãos responsáveis procuram conciliar a segurança de pessoas ameaçadas, a colaboração com a Justiça e a reconstrução de condições de vida autônomas. As audiências públicas e as respostas dos programas estaduais evidenciaram iniciativas relacionadas à resposta emergencial, à cooperação federativa, ao acompanhamento interdisciplinar, à continuidade da execução e ao controle da política. Esses elementos, examinados nos capítulos anteriores sob as perspectivas normativa, operacional e de resultados, oferecem referências para identificar aprendizados aplicáveis ao aprimoramento da proteção.

As experiências não constituem soluções uniformes nem demonstram superioridade de um modelo de execução sobre outro. Os programas operam em condições territoriais, financeiras e institucionais distintas, e a mesma providência pode depender de cooperação, capacidade técnica e salvaguardas que não estão igualmente disponíveis em todos os estados. A avaliação permite identificar práticas promissoras e os problemas a que procuram responder, mas não dispõe de comparação sistemática de desempenho ou de indicadores suficientes para atribuir a elas resultados causais.

Para este relatório, as boas práticas identificadas correspondem a procedimentos, arranjos e iniciativas formalizados ou relatados pelos órgãos consultados cuja finalidade e pertinência podem ser relacionadas aos problemas examinados. A expressão não equivale a certificação de efetividade, recomendação automática de reprodução ou validação independente de seus resultados. Essa distinção é

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

especialmente importante quando a informação provém de manifestação de gestor ou entidade executora e não foi acompanhada de dados de implementação e desempenho.

O Quadro 7 sistematiza dez conjuntos de experiências, indicando o aprendizado institucional associado a cada um deles. A seleção contempla iniciativas federais e estaduais, inclusive de programas de execução direta e de programas operados mediante parcerias. Também considera que dificuldades relatadas – como restrições de acesso a permutas, descontinuidade potencial de equipes e insuficiência de dados posteriores ao desligamento – ajudam a identificar as condições sem as quais uma prática não produz os efeitos pretendidos.

Quadro 7: Aprendizados institucionais e boas práticas identificadas na avaliação do PROVITA

Dimensão	Experiência identificada	Aprendizado institucional
1. Proteção emergencial	**Ceará e Maranhão:** estruturação de mecanismos específicos de proteção provisória, destinados ao atendimento de pessoas ameaçadas enquanto são avaliadas as condições para a proteção continuada.	A existência de estruturas de resposta transitória permite organizar a atuação institucional durante uma etapa especialmente sensível da trajetória protetiva, reduzindo a dependência de soluções emergenciais improvisadas.
2. Cooperação interestadual	**Minas Gerais e Pará:** utilização de fluxos de cooperação e procedimentos de permuta entre programas estaduais, incluindo referência ao Guia de Permuta de Casos. **Amazonas:** cooperação direta entre programas estaduais para transferência e acolhimento, com acompanhamento compartilhado entre as equipes de origem e destino.	A cooperação territorial constitui capacidade operacional relevante quando a ameaça ultrapassa os limites de uma unidade da Federação. Sua utilização depende de articulação efetiva entre os programas, além da existência formal de instrumentos de cooperação.
3. Atuação dos Conselhos Deliberativos	**São Paulo:** reuniões quinzenais do Conselho Deliberativo e existência de Conselho Fiscal. **Maranhão:** utilização do Conselho para acompanhamento de plano de aperfeiçoamento institucional.	Os Conselhos podem desempenhar funções de articulação, supervisão e acompanhamento de providências, além de deliberar sobre situações individuais de proteção.
4. Capacitação e especialização	**Polícia Federal:** realização de cursos especializados de proteção à pessoa, associados à atuação do	A especialização técnica e a formação continuada constituem componentes da capacidade

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Dimensão	Experiência identificada	Aprendizado institucional
	Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE) e à padronização de procedimentos de segurança.	institucional para atuar em situações de ameaça grave e executar medidas de segurança complexas.
5. Orientação e repactuação das regras	**Minas Gerais e Rio de Janeiro:** utilização de mecanismos de orientação, mediação e repactuação de compromissos diante de dificuldades de adaptação e descumprimento das normas de proteção.	A preservação da segurança pode envolver respostas graduadas, capazes de distinguir dificuldades passíveis de acompanhamento de comportamentos que efetivamente inviabilizam a proteção.
6. Acesso seguro a direitos	**Maranhão:** relato de portarias conjuntas destinadas à articulação com políticas públicas. **Ceará:** utilização de atos normativos do sistema de justiça para disciplinar procedimentos relacionados à participação de pessoas protegidas em atos judiciais.	A formalização de fluxos interinstitucionais oferece alternativas à resolução exclusivamente individualizada das dificuldades de acesso a serviços e de participação em procedimentos oficiais.
7. Preparação para a reinserção social	**Santa Catarina:** oferta de qualificação profissional durante a permanência. **São Paulo:** articulação com programas públicos habitacionais para apoiar pessoas em processo de desligamento. **Minas Gerais:** acompanhamento individualizado das condições de autonomia.	A preparação para a vida após a proteção envolve dimensões complementares, como trabalho, renda, moradia e acesso a direitos, e pode ser desenvolvida progressivamente durante o atendimento.
8. Salvaguardas no desligamento	**Santa Catarina:** realização de entrevistas separadas por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Defensoria Pública, sem a presença dos policiais responsáveis pelo atendimento, com encaminhamento de relatório ao Conselho Deliberativo.	A participação de instituições externas à equipe responsável pela proteção pode ampliar as condições de escuta e de manifestação da pessoa protegida no momento de encerramento das medidas.
9. Participação dos beneficiários na avaliação	**Minas Gerais:** utilização de questionários periódicos de satisfação e indicadores de autonomia. **Maranhão:** realização de avaliações junto às pessoas protegidas e acompanhamento de plano de aperfeiçoamento institucional.	A percepção dos beneficiários e as informações sobre suas condições de vida acrescentam elementos qualitativos aos registros administrativos e financeiros, ampliando as dimensões consideradas no acompanhamento da política.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Dimensão	Experiência identificada	Aprendizado institucional
10. Compartimentação e segurança da informação	**Polícia Federal:** separação das informações entre as estruturas responsáveis pela proteção emergencial e continuada. **Minas Gerais:** utilização declarada de identificação codificada, acesso restrito e circulação mínima de dados. **Amazonas:** tramitação sigilosa em sistema eletrônico e guarda institucional com acesso restrito.	A compartimentação constitui componente da segurança institucional, ao limitar o conhecimento das informações sensíveis às atribuições efetivamente desempenhadas por cada órgão ou profissional.

Fonte: elaboração própria, com base nas audiências públicas realizadas pela Comissão e nas respostas institucionais encaminhadas pelos órgãos federais e estaduais consultados.
Nota: as experiências foram selecionadas por sua pertinência para os aspectos examinados na avaliação. A inclusão de uma iniciativa não representa certificação de desempenho, nem pressupõe que sua adoção em outro programa produziria os mesmos resultados.

A leitura conjunta dessas experiências permite destacar quatro aprendizados transversais. Eles não substituem os diagnósticos específicos dos Capítulos 4 a 6, mas explicitam relações entre medidas de proteção, capacidades institucionais e informações necessárias ao aperfeiçoamento da política.

O primeiro aprendizado é que a proteção depende da continuidade entre etapas e instituições, e não apenas da adequação de cada procedimento isolado. A resposta policial ou provisória, a decisão de ingresso, a transferência territorial, o acompanhamento continuado e a saída possuem responsáveis e exigências diferentes. A existência de estruturas emergenciais no Ceará e no Maranhão e a atuação descrita pela Polícia Federal mostram alternativas para administrar a fase inicial. O benefício potencial dessas soluções depende, contudo, da transição tempestiva e segura para o atendimento subsequente, aspecto para o qual não foram apresentados indicadores comparáveis.

A cooperação interestadual constitui parte dessa continuidade. Minas Gerais, Pará e Amazonas descreveram instrumentos de articulação, transferência ou acolhimento, enquanto o Ceará informou restrição de participação na rede coordenada pelo Fórum Nacional de Entidades Gestoras e o Rio Grande do Sul declarou não integrar esse mecanismo. Esse contraste evidencia que a disponibilidade de procedimentos comuns não assegura, por si só, acesso equivalente às possibilidades de transferência. O

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

aprendizado institucional é que a capacidade de proteger pessoas ameaçadas além dos limites territoriais depende da articulação efetiva entre os responsáveis, respeitados o sigilo, as competências públicas e a diversidade dos modelos estaduais. Contudo, a instrução não permitiu mensurar os efeitos dessas diferenças sobre a segurança dos beneficiários.

O segundo aprendizado é que a segurança e a autonomia precisam ser tratadas como dimensões complementares do atendimento. A proteção exige restrições que podem atingir residência, trabalho, relações familiares, comunicação e acesso a serviços; sua aplicação deve considerar tanto a ameaça quanto as condições concretas da pessoa ou do núcleo familiar. As práticas de orientação, mediação e repactuação relatadas por Minas Gerais e Rio de Janeiro ilustram respostas graduadas a dificuldades de adesão, sem afastar a necessidade de decisões mais restritivas quando a conduta efetivamente compromete a segurança. A avaliação não reuniu dados sobre a frequência ou o resultado dessas alternativas.

Essa perspectiva alcança também as crianças e os adolescentes que integram os núcleos protegidos. A adaptação das orientações à idade, a preservação da continuidade escolar e da convivência familiar quando viáveis e o atendimento de necessidades próprias desse público não são medidas apartadas da proteção. Constituem condições para que o conjunto da família compreenda e consiga observar as regras de segurança. As diferenças de protocolos relatadas pelos estados indicam a importância da individualização, mas não autorizam presumir equivalência de salvaguardas ou resultados.

A preparação para o desligamento exemplifica a necessidade de integrar segurança e autonomia desde a permanência. Santa Catarina informou desenvolver ações de qualificação profissional; São Paulo descreveu articulação com programas habitacionais; e Minas Gerais relatou acompanhamento individualizado das condições de reinserção. Essas experiências mostram que trabalho, renda, moradia, documentação, acesso a serviços e preservação de vínculos podem ser considerados antes do encerramento das medidas, sem converter o PROVITA em política geral de assistência social. A realização dessas atividades, entretanto, não comprova reinserção

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

sustentável nem segurança após a saída, dimensões para as quais persistem lacunas de acompanhamento.

O desligamento também envolve salvaguardas decisórias. A entrevista individual por representantes da OAB e da Defensoria Pública, relatada por Santa Catarina, oferece exemplo de escuta realizada fora da presença dos agentes diretamente responsáveis pela proteção. Seu valor institucional está na possibilidade de qualificar a manifestação do beneficiário e a fundamentação das decisões de encerramento, especialmente quando a ameaça ainda pode persistir. O relatório não dispõe de comparação que demonstre desempenho superior desse procedimento, mas a experiência evidencia a importância de distinguir saída voluntária, encerramento por redução do risco e exclusão motivada por descumprimento.

O terceiro aprendizado refere-se à capacidade institucional acumulada e à coordenação necessária para sustentar a proteção. Os Conselhos Deliberativos não atuam apenas na apreciação formal do ingresso e da exclusão: sua composição interinstitucional pode favorecer a mobilização de órgãos responsáveis por providências de segurança, justiça e acesso a direitos. São Paulo informou reuniões quinzenais e a existência de Conselho Fiscal; o Maranhão relatou acompanhamento de plano de aperfeiçoamento; e Pernambuco descreveu deliberações sobre situações concretas de comunicação, trabalho e outras necessidades dos protegidos. Essas experiências demonstram diferentes formas de articulação, sem comprovar a mesma capacidade de execução ou resultados nos demais programas.

A formalização de relações com instituições externas reforça essa capacidade. As portarias conjuntas mencionadas pelo Maranhão, os atos do sistema de justiça relatados pelo Ceará e os fluxos de atendimento descritos por outros estados procuram reduzir a dependência de soluções individuais para assegurar serviços e atos oficiais em condições de sigilo. Sua importância está em atribuir responsabilidades e permitir que demandas sejam resolvidas por instituições que não integram diretamente a estrutura executora. A existência do instrumento, contudo, precisa ser distinguida do efetivo atendimento, da tempestividade e da prevenção de exposição indevida de dados.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

A continuidade administrativa e financeira integra o mesmo aprendizado. Minas Gerais relatou preservação de experiência técnica e de equipes ao longo de diferentes instrumentos de parceria, mas também descreveu dificuldades decorrentes de desencontros na renovação dos ajustes. O Rio de Janeiro informou ter mantido temporariamente recursos estaduais durante a transição para novo convênio federal. O Paraná apontou necessidade de acompanhar o dimensionamento da equipe diante do aumento de solicitações. Os relatos evidenciam riscos diferentes – interrupção de uma estrutura existente e insuficiência para absorver novas demandas – e mostram por que o funcionamento regular da parceria ou do órgão executor não demonstra, isoladamente, capacidade operacional suficiente.

As experiências de execução direta no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina e as parcerias adotadas por outros estados confirmam que a capacidade protetiva não pode ser inferida apenas da natureza jurídica do executor. Formação, permanência de profissionais, memória operacional, cooperação com os órgãos públicos e previsibilidade de recursos constituem condições relevantes em ambos os arranjos. A capacitação especializada informada pela Polícia Federal também ilustra a importância de preservar conhecimentos e procedimentos técnicos necessários ao enfrentamento de ameaças complexas. A instrução não permitiu estabelecer qual modalidade apresenta maior eficiência ou melhores resultados.

A articulação com a Justiça criminal também integra a aprendizagem institucional. A proteção da pessoa ameaçada permite, potencialmente, a realização de depoimentos e outros atos probatórios, mas o andamento das investigações e dos processos depende de instituições com competências próprias. As audiências e respostas estaduais associaram demoras processuais à possibilidade de prolongamento de restrições, custos e dificuldades de reinserção. Esse risco justifica reconhecer a relevância da prioridade processual prevista no art. 19-A da Lei nº 9.807, de 1999, sem presumir que a conclusão do procedimento elimine a ameaça nem atribuir ao PROVITA, de forma isolada, resultados da persecução penal.

O quarto aprendizado é que o conhecimento produzido na execução somente se converte em instrumento de gestão quando os registros permitem verificar providências

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

e resultados. O ciclo bienal de monitoramento descrito pelo MDHC, com visitas, acompanhamento remoto, recomendações e verificação posterior, oferece estrutura para essa finalidade. A utilização declarada de questionários de satisfação e indicadores de autonomia por Minas Gerais, assim como a participação de beneficiários em avaliações relatada pelo Maranhão, amplia as dimensões observadas além da regularidade financeira. Entretanto, a instrução não recebeu séries consolidadas sobre o cumprimento das recomendações de monitoramento nem resultados comparáveis desses instrumentos.

Esse limite deve ser considerado juntamente com as diferenças entre os registros estaduais. Pedidos, triagens, adesões, ingressos, pessoas simultaneamente protegidas e atendimentos acumulados representam unidades de observação diferentes; o mesmo ocorre com prazos de permanência, modalidades de desligamento e ocorrências posteriores conhecidas. As respostas recebidas de dez dos dezesseis estados consultados e a ausência de informações nacionais consolidadas impedem estimar a demanda elegível atendida, comparar adequadamente a capacidade operacional e verificar de modo abrangente os resultados posteriores à proteção. A aprendizagem institucional depende, portanto, não só da produção de dados, mas da clareza sobre sua finalidade, período, cobertura e possibilidade de verificação.

A gestão do conhecimento também deve respeitar a natureza sigilosa do PROVITA. A compartimentação informacional relatada pela Polícia Federal e as práticas de identificação codificada, acesso restrito e tramitação sigilosa descritas por Minas Gerais e Amazonas evidenciam formas de limitar a circulação de dados sensíveis.

O mesmo princípio se estende à relação com cadastros e serviços públicos externos, nos quais informações comuns podem revelar a localização do protegido. A necessidade de preservar identidades, rotinas e territórios não impede, por si só, a produção de indicadores agregados e controles de acesso apropriados; exige, porém, que a coleta e a divulgação não criem riscos de reidentificação.

Na dimensão financeira e de controle, os registros de execução federal e os dados de cofinanciamento estadual examinados no Capítulo 6 oferecem referências sobre a

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

sustentação material da proteção, mas não permitem comparar custos unitários e eficiência entre arranjos com bases de cálculo e períodos distintos. Os achados históricos encaminhados pelo TCU, por sua vez, constituem antecedentes relevantes para a aprendizagem e para a identificação de questões de fiscalização, sem comprovar que as mesmas deficiências permaneçam em 2026. A continuidade dos recursos, a conformidade administrativa e a utilização de instrumentos de acompanhamento são condições relevantes, mas nenhuma delas equivale, isoladamente, à demonstração de efetividade.

Em conjunto, as experiências analisadas indicam que a transferência de uma prática entre programas depende da identificação do problema que ela procura resolver e das condições institucionais necessárias à sua aplicação. Uma solução de proteção provisória exige articulação com a etapa continuada; um procedimento de acesso seguro depende dos órgãos titulares dos sistemas; uma salvaguarda de desligamento exige capacidade de escuta e deliberação; e um instrumento de monitoramento precisa resultar em providências verificáveis. A diversidade federativa constitui espaço de aprendizagem, não justificativa para uniformização administrativa automática nem para adoção acrítica de práticas isoladas.

Conclui-se que os aprendizados institucionais do PROVITA se concentram na continuidade da trajetória protetiva, na conciliação entre segurança e autonomia, na preservação de capacidades técnicas e cooperativas e na utilização responsável das informações para gestão e controle. O valor das experiências identificadas reside em oferecer alternativas concretas já relatadas por órgãos e entidades responsáveis, acompanhadas de limites que devem ser considerados em sua eventual adaptação.

8. Considerações finais e recomendações para o aprimoramento do PROVITA

A avaliação realizada por esta Comissão permite uma conclusão central: o PROVITA dispõe de fundamento legal, estruturas de execução e práticas de proteção relevantes, mas a instrução não reuniu informações nacionais consolidadas suficientes para demonstrar, de maneira abrangente, a efetividade de todas as suas finalidades. As

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

evidências são favoráveis à proteção da vida durante a permanência dos beneficiários, ao mesmo tempo que persistem limitações para conhecer a demanda elegível, a situação após o desligamento, a contribuição para a Justiça criminal e a eficiência do gasto público. Reconhecer esses resultados e limites é indispensável para propor aperfeiçoamentos proporcionais ao que foi efetivamente apurado.

Até 2 de junho de 2026, havia aproximadamente 500 pessoas sob proteção do MDHC e mais de quatro mil haviam sido atendidas desde a criação da política. Esses números evidenciam a existência de cobertura institucional nacional e de atendimento continuado, mas não informam quantas solicitações elegíveis deixam de ser acolhidas, por quais motivos, ou em quanto tempo as medidas são iniciadas. Abrangência territorial, quantidade de pessoas protegidas e suficiência da capacidade operacional são dimensões distintas.

O resultado mais expressivo apresentado na instrução refere-se à preservação da vida durante a proteção. O MDHC declarou não haver registro de assassinato de vítima ou testemunha enquanto permanecia no Programa, e órgãos estaduais relataram resultados favoráveis de segurança, utilizando categorias e períodos diferentes. Essas manifestações merecem reconhecimento, especialmente diante da gravidade das ameaças que motivam o ingresso.

Por outro lado, o conhecimento disponível é mais restrito quando se examina o período posterior à proteção. Os programas descreveram preparação para o desligamento, qualificação profissional, apoio à moradia e acompanhamento interdisciplinar, mas não apresentaram dados nacionais comparáveis sobre segurança dos egressos, reingressos, autonomia econômica ou sustentabilidade da reinserção social.

A ausência de registros de novas ameaças não comprova, porém, a inexistência de riscos quando não há acompanhamento sistemático. Essa lacuna ganha importância porque o encerramento administrativo não equivale necessariamente à cessação da ameaça, e a proteção de crianças, adolescentes e demais familiares requer atenção às condições concretas de cada núcleo.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

A contribuição do PROVITA para a Justiça criminal também foi identificada em sua dimensão operacional. As informações reunidas apontam a viabilização de depoimentos e outros atos de investigação e instrução, finalidade inseparável da segurança das pessoas protegidas. Entretanto, não foi possível mensurar nacionalmente os atos processuais viabilizados, a efetiva observância da prioridade prevista no art. 19-A da Lei nº 9.807, de 1999, nem os efeitos atribuíveis à proteção sobre os desfechos da persecução penal. As audiências e as respostas estaduais também registraram relatos de demora na tramitação de investigações e processos criminais, com possível prolongamento da proteção e de seus custos pessoais e financeiros.

Na governança, o principal problema identificado não é a diversidade de modelos estaduais, admitida pela legislação. Programas de execução direta e programas operados mediante parcerias podem cumprir as finalidades da política, desde que assegurem segurança, continuidade, capacidade técnica e controle.

As dificuldades mais relevantes concentraram-se nas relações entre instituições: articulação dos Conselhos Deliberativos com os órgãos representados, cooperação entre entes, participação em mecanismos de permuta interestadual e acesso seguro a serviços externos ao Programa. As restrições relatadas pelo Ceará e pelo Rio Grande do Sul quanto às redes de permuta ilustram esse risco, enquanto a cooperação descrita pelo Amazonas apresenta alternativa de transferência e acompanhamento entre programas, sem que essas experiências permitam dimensionar a incidência ou os efeitos nacionais das diferentes condições de articulação.

A continuidade das medidas exige, ainda, que a proteção não seja interrompida em transições entre equipes, instrumentos financeiros, programas ou etapas de atendimento. As audiências e respostas institucionais apresentaram riscos decorrentes da renovação não sincronizada de parcerias, da perda de profissionais especializados e de dificuldades de pronta resposta à demanda.

Também foram descritas práticas úteis, como estruturas de proteção provisória, manutenção temporária de recursos estaduais durante transições e procedimentos de preparação para o desligamento. O aprendizado comum é que a capacidade protetiva

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

depende de responsabilidades articuladas e da preservação de equipes, conhecimento técnico e meios operacionais, não apenas da existência formal de normas e convênios.

A análise financeira confirmou a existência de programação federal específica e diferentes arranjos de cofinanciamento estadual. Os registros examinados, porém, abrangem períodos, conceitos e classificações distintos. Como decorrência, não há base suficiente para comparar custos unitários entre programas, concluir sobre a eficiência relativa da execução direta e das parcerias ou determinar, nacionalmente, a adequação dos recursos à demanda elegível. A regularidade financeira é condição de continuidade, mas execução orçamentária elevada não constitui prova de efetividade. Eventuais decisões de ampliação de estruturas ou despesas exigem diagnóstico de demanda, capacidade e custo, além de avaliação dos resultados esperados.

A segurança da informação apareceu como risco transversal. A preservação do sigilo já não depende apenas da guarda dos registros internos: cadastros integrados, biometria, identificadores pessoais e sistemas usados em saúde, educação, documentação e outros serviços podem criar possibilidades de localização. A resposta não consiste em privar o beneficiário do acesso a direitos, mas em organizar fluxos institucionais seguros e restringir a circulação de informações ao estritamente necessário. As experiências relatadas de compartimentação, identificação codificada e cooperação intersetorial fornecem referências, sem comprovar que as salvaguardas sejam uniformemente aplicadas ou que os riscos estejam superados.

O monitoramento revela outra distinção decisiva: acompanhar atividades e prestar contas não equivale a demonstrar resultados. O ciclo de monitoramento descrito pelo MDHC, os instrumentos estaduais e o SISNAVT constituem referências para gestão e aprendizagem, mas a instrução não demonstrou a produção regular de indicadores nacionais comparáveis sobre acesso, segurança, desligamento, reinserção, colaboração com a Justiça e custos.

As limitações de sistematização de dados relatadas pelo Amazonas reforçam esse diagnóstico, sem afastar a existência de registros administrativos de acompanhamento e prestação de contas. A documentação do TCU mostrou que problemas de supervisão e mensuração já haviam sido objeto de auditoria e monitoramentos históricos, o que

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

aponta a permanente necessidade de atualização da avaliação operacional e do acompanhamento das providências.

Por fim, a manifestação do Amazonas, favorável a aperfeiçoamentos regulamentares e operacionais na Lei nº 9.807, de 1999, converge com a cautela adotada nesta avaliação. As evidências não justificam substituir os fundamentos desse ato normativo, tampouco impor um modelo único de execução estadual ou presumir que a expansão de gastos e estruturas seja, por si, a resposta adequada. O caminho mais consistente é fortalecer capacidades já existentes, corrigir fragilidades identificadas nas interfaces da proteção e produzir informações confiáveis para distinguir necessidades reais de expansão, problemas de gestão e resultados efetivamente alcançados.

Essa orientação fundamenta as dezesseis recomendações apresentadas no Quadro 8, dirigidas às instituições responsáveis pela regulamentação, coordenação, execução, cooperação e controle do PROVITA e das políticas públicas necessárias ao atendimento das pessoas protegidas. Seus destinatários compreendem, conforme a matéria, órgãos do Poder Executivo federal e estadual, instituições do sistema de justiça, Conselhos Deliberativos, órgãos de controle e entidades executoras, observadas as respectivas competências e as exigências de sigilo. As providências possuem natureza predominantemente administrativa, regulamentar, cooperativa e de monitoramento, embora algumas contemplem o exame da suficiência do marco legal. O quadro sistematiza essas medidas e identifica seus principais destinatários.

Quadro 8: Recomendações para o aprimoramento do PROVITA

Nº	Recomendação	Destinatários
1	**Atualizar e consolidar o marco infralegal federal.** Revisar o Decreto nº 3.518/2000 e o Manual Geral de Procedimentos, corrigindo referências administrativas e normativas superadas, harmonizando os instrumentos vigentes e incorporando diretrizes atualizadas de segurança, tratamento de informações e proteção de direitos.	**MDHC e Presidência da República, com participação do Conselho Deliberativo Federal e dos programas estaduais.**

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Nº	Recomendação	Destinatários
2	**Estabelecer padrões nacionais mínimos de execução e cooperação interestadual.** Pactuar parâmetros comuns para segurança, qualificação das equipes, acompanhamento interdisciplinar, continuidade das medidas, acolhimento e permuta de casos. Realizar diagnóstico nacional da rede de permutas, identificando programas participantes, não participantes ou suspensos, critérios de ingresso e permanência, razões informadas para a não participação e alternativas seguras de acolhimento. Com base nos resultados, pactuar medidas de superação dos obstáculos verificados e fluxos institucionais de transferência, preservada a autonomia federativa.	**MDHC, governos estaduais, Conselhos Deliberativos e entidades executoras.**
3	**Fortalecer a atuação dos Conselhos Deliberativos.** Estabelecer referências para participação efetiva dos representantes, continuidade das representações, articulação com os órgãos de origem e acompanhamento das providências deliberadas, sem alterar a distribuição legal de competências.	**MDHC, governos estaduais e Conselhos Deliberativos.**
4	**Assegurar continuidade financeira e preservação das equipes especializadas.** Planejar antecipadamente a sucessão de convênios e parcerias, sincronizar os instrumentos federais e estaduais e prever procedimentos de transição que preservem o atendimento, os profissionais, a capacitação e o conhecimento acumulado.	**MDHC, governos estaduais e órgãos responsáveis pelas parcerias e pelo orçamento.**
5	**Aprimorar a informação sobre custos e execução financeira.** Padronizar registros que distingam valores pactuados, transferidos e executados, despesas de manutenção da estrutura e gastos diretamente relacionados ao atendimento. Desenvolver indicadores de custos compatíveis com os períodos e as unidades de observação, sem utilizar quantitativos pontuais de beneficiários como medida direta de eficiência.	**MDHC e órgãos estaduais de gestão financeira**, com apoio técnico dos órgãos de controle.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Nº	Recomendação	Destinatários
6	**Aperfeiçoar a transição entre proteção emergencial e continuada.** Definir fluxos de articulação entre as estruturas de resposta inicial e os programas de proteção continuada, distinguindo custódia policial provisória, acolhimento em local seguro e, no Programa Federal, decisão emergencial do presidente do Conselho Deliberativo. Estabelecer responsabilidades, comunicação tempestiva e compartilhamento apenas das informações indispensáveis à segurança. e avaliar a suficiência das regras existentes e a necessidade de eventual aperfeiçoamento regulamentar ou legislativo.	**MDHC, Polícia Federal, órgãos estaduais de segurança pública e gestores dos programas.**
7	**Instituir parâmetros nacionais para o gerenciamento continuado do risco.** Estabelecer referências mínimas de periodicidade, documentação e fatores de reavaliação durante a permanência, considerando a evolução da ameaça, a atuação interestadual de organizações criminosas, os riscos digitais, a biometria, os cadastros integrados e as condições individuais e familiares de exposição.	**MDHC, Conselhos Deliberativos, órgãos de segurança pública e equipes técnicas.**
8	**Aprimorar a aplicação das restrições e as salvaguardas de desligamento e exclusão.** Examinar, em conjunto, os arts. 2º, § 2º, e 5º, § 2º, II, da Lei nº 9.807/1999, para priorizar condutas concretamente incompatíveis com a segurança e avaliações técnicas pertinentes. Avaliar eventual atualização legislativa relativa a colaboradores submetidos a medidas cautelares diversas da prisão ou a outras condições judiciais, condicionada à compatibilização das obrigações pelo juízo competente. Padronizar procedimentos graduais de orientação e repactuação, contraditório e defesa, parecer técnico e decisão fundamentada na exclusão, examinando a previsão legal das salvaguardas hoje detalhadas no Manual. Assegurar avaliação individualizada do risco de familiares e dependentes, especialmente crianças e adolescentes, evitando que a exclusão de um integrante determine automaticamente a saída de todo o núcleo.	**MDHC, Conselhos Deliberativos e órgãos executores, com participação das instituições de assistência jurídica quando cabível.**

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Nº	Recomendação	Destinatários
9	**Formalizar protocolos intersetoriais de acesso seguro a políticas públicas.** Pactuar procedimentos específicos com os sistemas de saúde, educação, assistência social, documentação civil, trabalho, previdência e habitação, para assegurar o exercício de direitos sem exposição indevida da identidade, localização ou vínculos das pessoas protegidas. No SUS, definir fluxos protegidos de identificação, encaminhamento e registro, inclusive no atendimento de média e alta complexidade; eventual dever legal específico de cooperação deverá ser examinado apenas se os instrumentos administrativos se mostrarem insuficientes.	**MDHC, ministérios setoriais, governos estaduais e instituições responsáveis pelos serviços.**
10	**Fortalecer a segurança da informação e prevenir a reidentificação de pessoas protegidas.** Atualizar procedimentos de coleta, acesso, transmissão, armazenamento, compartilhamento, descarte e tratamento posterior ao desligamento, incluindo a interação segura com registros civis, fiscais, sanitários, previdenciários, trabalhistas e digitais, especialmente aqueles vinculados a CPF, biometria ou outros identificadores persistentes. Avaliar, em articulação com os órgãos responsáveis, a suficiência dos mecanismos de alteração e preservação da identidade, considerando que a mudança de nome ou de identificador cadastral não impede, isoladamente, a reidentificação biométrica. Prevenir a vinculação indevida entre identidades e registros anteriores e atuais, preservando a rastreabilidade sigilosa necessária ao exercício de direitos e ao cumprimento de obrigações. Definir responsabilidades, níveis de acesso e resposta a incidentes e avaliar a suficiência da disciplina legal da identidade protegida. Submeter eventual proposta de substituição excepcional do número de CPF a estudo jurídico e operacional sobre a continuidade das obrigações fiscais, previdenciárias, patrimoniais, bancárias e processuais e sobre a correspondência sigilosa entre registros, sem recomendar desde logo a adoção da medida.	**MDHC, MJSP, gestores estaduais, órgãos executores e instituições responsáveis pelas bases de dados utilizadas.**

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Nº	Recomendação	Destinatários
11	**Dar efetividade à prioridade processual das pessoas protegidas.** Promover articulação com o sistema de justiça para efetivar a prioridade prevista no art. 19-A da Lei nº 9.807, de 1999, inclusive a antecipação dos depoimentos quando cabível e a fundamentação das exceções legais. Articular orientação periódica a magistrados e servidores e acompanhar, mediante registros agregados e protegidos, o intervalo entre o ingresso e o primeiro depoimento posterior à inclusão, os adiamentos e seus motivos. Assegurar a participação segura nos atos processuais, sem vincular automaticamente o encerramento da proteção à conclusão do processo.	**MDHC, CNJ, CNMP, tribunais, Ministérios Públicos e órgãos policiais**.
12	**Consolidar o planejamento individual de autonomia e reinserção social.** Estabelecer referências para que a preparação para o desligamento comece durante a permanência, contemplando, conforme as necessidades de cada núcleo, qualificação profissional, renda, moradia, documentação, preservação de direitos trabalhistas e previdenciários, acesso a serviços e reconstrução de condições seguras de vida. Na dimensão habitacional, avaliar o acesso dos egressos aos programas públicos existentes e a suficiência da oferta, bem como pactuar, quando cabível, fluxos cadastrais que preservem identidade e localização e permitam considerar necessidades de moradia persistentes após a saída e vínculos patrimoniais anteriores ao ingresso, sem pressupor concessão automática de benefício.	**MDHC, gestores estaduais, equipes interdisciplinares e órgãos responsáveis pelas políticas setoriais.**
13	**Aprimorar a avaliação das condições de desligamento e instituir mecanismos seguros de acompanhamento e avaliação pós-desligamento.** Estabelecer parâmetros nacionais mínimos para registro das condições de segurança, autonomia e reinserção social no momento da saída, bem como dos episódios posteriores de ameaça ou reingresso conhecidos pelos programas. Desenvolver protocolo de acompanhamento facultativo dos egressos, mediante anuência expressa, definição de períodos de avaliação e utilização de canais de comunicação seguros, observadas as condições individuais de risco. Consolidar indicadores agregados que permitam avaliar a segurança e a sustentabilidade da reinserção após o encerramento da proteção, sem comprometer o sigilo, a localização ou a liberdade dos antigos beneficiários.	**MDHC, gestores estaduais, Conselhos Deliberativos e equipes técnicas.**

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Nº	Recomendação	Destinatários
14	**Estabelecer salvaguardas operacionais específicas para crianças e adolescentes.** Elaborar diretrizes mínimas para o atendimento de dependentes menores de idade integrantes dos núcleos protegidos, contemplando desenvolvimento, orientação adequada à idade, continuidade escolar, saúde, convivência familiar e participação nas decisões. Definir fluxos de avaliação, encaminhamento e continuidade da proteção nas situações de possível incidência concomitante entre PROVITA e PPCAAM, com participação do Sistema de Garantia de Direitos e compartilhamento seguro de informações.	**MDHC, órgãos estaduais de proteção, Conselhos Deliberativos e instituições do Sistema de Garantia de Direitos.**
15	**Consolidar indicadores nacionais de demanda, atendimento e resultados, com avaliação do SISNAVT.** Verificar a implementação e utilização efetiva do sistema e estabelecer conceitos e registros mínimos sobre solicitações, origem institucional dos encaminhamentos, elegibilidade, ingressos, não admissões, desistências, tempo de resposta, permanência, desligamento, ocorrências de segurança, autonomia e colaboração com a Justiça. Produzir informações agregadas comparáveis, preservadas as exigências de sigilo. Utilizar os dados para planejar ações continuadas de divulgação institucional e capacitação das portas de entrada – autoridades policiais, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, órgãos do Poder Judiciário e demais legitimados – sobre requisitos de ingresso, instrução dos pedidos e fluxos de encaminhamento, avaliando posteriormente a qualidade e os resultados dos acionamentos.	**MDHC, gestores estaduais e instâncias responsáveis pelo SISNAVT**.
16	**Transformar o monitoramento em ciclo verificável de aperfeiçoamento e prestação de contas.** Registrar recomendações, responsáveis, prazos, providências adotadas e resultados verificados. Produzir relatórios periódicos agregados sobre execução e desempenho, compatíveis com o sigilo da política, e disponibilizá-los às instâncias competentes de fiscalização. Submeter aos órgãos de controle os achados que justifiquem avaliação operacional atualizada.	**MDHC, gestores estaduais e Conselhos Deliberativos, com participação da CGU e do TCU no exercício de suas competências.**

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Nº	Recomendação	Destinatários
17	**Ampliar a cooperação internacional para proteção e transferência recíproca de testemunhas.** Estudar a viabilidade jurídica, operacional e financeira de novos mecanismos de cooperação internacional para acolhimento e transferência recíproca de pessoas protegidas, especialmente diante de ameaças de organizações criminosas transnacionais. Firmar outros acordos internacionais de cooperação, como o acordo Brasil–Portugal, observados os requisitos de segurança, reciprocidade, sigilo e continuidade da proteção.	**MJSP, Polícia Federal, MDHC e MRE.**

Fonte: elaboração própria, com base nos achados da avaliação do PROVITA, nas contribuições das audiências públicas, nas respostas institucionais e nos aprendizados sistematizados no Capítulo 7.

No campo legislativo, a avaliação identificou matérias em que a disciplina da Lei nº 9.807, de 1999, demanda maior precisão ou atualização. Destacam-se os critérios de ingresso e permanência, especialmente a aplicação do conceito de incompatibilidade de conduta; a situação de colaboradores submetidos a determinadas restrições judiciais; as garantias procedimentais de exclusão e a proteção individualizada dos familiares; e a preservação da identidade diante dos riscos associados à integração de cadastros e às novas tecnologias. Diante disso, propõe-se que esta Comissão apresente projeto de lei, nos moldes da minuta apresentada no Apêndice A, que materializa essas constatações e busca conferir maior clareza e segurança jurídica às situações examinadas, sem alterar os fundamentos e a estrutura do PROVITA.

Somado a isso, e considerando as recomendações que demandam principalmente providências de gestão, regulamentação e cooperação entre instituições públicas, sugere-se que esta Comissão apresente minutas de Indicação ao Poder Executivo, nos moldes apresentados no Apêndice B, que tratam, entre outros, de aprimoramento dos mecanismos de proteção emergencial e de permuta interestadual, de formalização de fluxos seguros de acesso às políticas públicas, de fortalecimento das condições de reinserção social e econômica, de efetivação da prioridade processual das pessoas protegidas e de aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e avaliação de resultados.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Por fim e no exercício de sua competência de fiscalização, recomenda-se que esta Comissão acompanhe a implementação das recomendações por meio dos instrumentos regimentais adequados, solicitando aos órgãos competentes informações sobre as providências adotadas, as dificuldades encontradas e os resultados verificados. Ademais, sugere-se que as informações ainda não recebidas dos órgãos consultados, especialmente do MDHC, sejam novamente solicitadas até seu recebimento.

A conclusão final desse relatório é de preservação e aperfeiçoamento responsável do PROVITA. A proteção de pessoas ameaçadas constitui dever estatal relevante e condição para que sua colaboração com a Justiça não as exponha a represálias. O resultado favorável declarado quanto à preservação da vida durante a permanência deve ser reconhecido, sem ocultar o que ainda não pode ser medido.

O desafio é assegurar que a segurança não se perca nas transições ou no desligamento, que o atendimento preserve direitos e autonomia e que a gestão pública seja capaz de demonstrar, com evidências e controle compatíveis com o sigilo, os resultados que alcança.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Pâmela Nische; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima; HADLER, Oriana Holsbach. **Os programas de proteção a testemunhas no Brasil: a produção do testemunho como peça processual.** Psicologia em Revista, Belo Horizonte, v. 27, n. 1, p. 93-111, jan./abr. 2021. DOI: https://doi.org/10.5752/P.1678-9563.2021v27n1p93-111. Disponível em: https://periodicos.pucminas.br/psicologiaemrevista/article/view/23314. Acesso em: 11 nov. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996.** Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre salvaguarda de assuntos sigilosos. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000.** Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II). Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.** Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.** Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

BRASIL. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.** Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, no âmbito federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/590331. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.** Consolida atos normativos federais sobre a temática da criança e do adolescente e matérias correlatas. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.483, de 8 de setembro de 2011.** Acrescenta o art. 19-A à Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/584830. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017.** Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/17674073. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm?TB_iframe=true. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

BRASIL. **Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.** Estabelece normas para programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas e institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/551683. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 367, de 2025.** Aprova o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa em Matéria de Proteção de Testemunhas, assinado em Lisboa em 22 de abril de 2023. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2532133. Acesso em: 9 nov. 2026.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.599, de 1997.** [Proposição do Poder Executivo sobre programas de proteção a vítimas e testemunhas]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 610, de 1995.** Dispõe sobre proteção de testemunha de crime e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38095. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Portaria nº 1.149, de 9 de abril de 2021.** Dispõe sobre critérios de parametrização para composição do plano de trabalho e prestação de contas dos programas de proteção. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-1-149-de-9-de-abril-de-2021. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Portaria nº 1.617, de 7 de maio de 2021.** Altera a Portaria nº 213, de 5 de junho de 2018, relativa ao SISNAVT. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-1-617-de-7-de-maio-de-2021-1. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Portaria nº 1.908, de 10 de junho de 2021.** Altera a Portaria nº 139, de 12 de julho de 2017, relativa ao Conselho Deliberativo Federal. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-1-908-de-10-de-junho-de-2021. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Portaria nº 139, de 12 de julho de 2017.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Brasília, DF: MDH, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-139-de-12-de-julho-de-2017. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Portaria nº 213, de 5 de junho de 2018.** Institui o Sistema Nacional de Informações de Vítimas e Testemunhas (SISNAVT). Brasília, DF: MDH, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-213-de-5-de-junho-de-2018-1. Acesso em: 9 nov. 2026.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Portaria nº 659, de 24 de outubro de 2023.** Altera a Portaria nº 1.149, de 9 de abril de 2021, sobre critérios de parametrização de planos de trabalho e prestação de contas. Brasília, DF: MDHC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-659-de-24-de-outubro-de-2023. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Manual geral de procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.** Brasília, DF: SDH/PR, 2011. Documento disponibilizado à Comissão em versão com atualização de nomenclatura administrativa registrada em 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Portaria nº 1.772, de 16 de agosto de 2011.** Dá publicidade ao Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Brasília, DF: SDH/PR, 2011.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal.** Brasília, DF: Senado Federal, [2026]. Texto vigente utilizado como referência para os arts. 90, 96-B e 104-F.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Segurança Pública. **Audiência pública de 2 de junho de 2026: avaliação do PROVITA, objeto do Programa e critérios legais de proteção.** 7ª Reunião Extraordinária. Brasília, DF: Senado Federal, 2026. Registro audiovisual e documentação da reunião. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2429/reuniao/14681. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Segurança Pública. **Audiência pública de 7 de julho de 2026: governança e arranjo federativo do PROVITA.** 11ª Reunião Extraordinária. Brasília, DF: Senado Federal, 2026. Registro audiovisual e documentação da reunião. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2429/reuniao/14812. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Segurança Pública. **Plano de trabalho da avaliação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA).** Apresentado em 1º abr. 2026 e aprovado em 7 abr. 2026. Brasília, DF: Senado Federal, 2026. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?disposition=inline&dm=10194811&rendition_principal=S&ts=1775580962123. Acesso em: 9 nov. 2026.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Segurança Pública. **Requerimento nº 2, de 2026-CSP.** Requer a avaliação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) no exercício de 2026. Brasília, DF: Senado Federal, 2026. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/173220. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Segurança Pública. **Requerimento nº 5, de 2026-CSP.** Requer ciclo de debates para subsidiar a avaliação do PROVITA. Brasília, DF: Senado Federal, 2026. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/173568. Acesso em: 9 nov. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos. **Solicitação de Trabalho Orçamentário (STO) nº 2026-01796: execução orçamentária federal do PROVITA, 2024 a 2026.** Brasília, DF: Senado Federal, 2026. Levantamento extraído do Painel Especialista do SIGA Brasil, com dados atualizados em 2 out. 2026. Documento técnico utilizado na avaliação.

CEARÁ. **Decreto nº 26.721, de 20 de agosto de 2002.** Regulamenta o Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Fortaleza: Governo do Estado, 2002.

CEARÁ. **Decreto nº 33.506, de 2020.** Institui o Programa de Proteção Provisória (PPPro). Fortaleza: Governo do Estado, 2020.

CEARÁ. **Decreto nº 36.370, de 2024.** Disciplina estrutura administrativa da Secretaria dos Direitos Humanos. Fortaleza: Governo do Estado, 2024.

CEARÁ. **Lei nº 13.193, de 10 de janeiro de 2002.** Cria o Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas no Estado do Ceará. Fortaleza: Governo do Estado, 2002. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/direitos-humanos-e-cidadania/item/download/3353_9d19cf193540598f6ee8145fa5130cee. Acesso em: 9 nov. 2026.

CEARÁ. **Lei nº 13.384, de 13 de outubro de 2003.** Altera a Lei nº 13.193, de 10 de janeiro de 2002. Fortaleza: Governo do Estado, 2003.

CEARÁ. **Lei nº 13.972, de 14 de setembro de 2007.** Altera a Lei nº 13.193, de 10 de janeiro de 2002. Fortaleza: Governo do Estado, 2007.

CEARÁ. **Lei nº 16.962, de 27 de agosto de 2019.** Institui o Sistema Estadual de Proteção a Pessoas (SEPP). Fortaleza: Governo do Estado, 2019. Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2019/16962.htm. Acesso em: 9 nov. 2026.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Resolução nº 93, de 14 de março de 2013.** Dispõe sobre a atuação do Ministério Público nos programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas. Brasília, DF: CNMP, 2013. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/806/. Acesso em: 9 nov. 2026.

KUWAHARA, Shigueo. **Dilemas do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Brasil.** Política Criminal, Santiago, v. 11, n. 22, p. 439-466, dez. 2016. DOI: https://doi.org/10.4067/S0718-33992016000200004. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-33992016000200004&script=sci_arttext. Acesso em: 11 nov. 2026.

MARANHÃO. **Decreto nº 19.446, de 11 de março de 2003.** [Institui e regulamenta o PROVITA/MA]. São Luís: Governo do Estado, 2003.

MARANHÃO. **Lei nº 11.731, de 26 de maio de 2022.** Institui o Sistema Estadual de Proteção às Pessoas Ameaçadas. São Luís: Governo do Estado, 2022.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 43.097, de 22 de julho de 2011.** [Institui o Conselho Deliberativo do Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (CONDEL/RJ)]. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 2011.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 50.430, de 14 de agosto de 2026.** [Reorganiza a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos]. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 2026.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3.178, de 27 de janeiro de 1999.** Autoriza a criação do Programa Estadual de Proteção às Vítimas e Testemunhas de Infrações Penais. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 1.169/2008 – Plenário.** Primeiro monitoramento das deliberações da auditoria operacional do PROVITA. Brasília, DF: TCU, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 2.431/2026 – Plenário.** Solicitação do Congresso Nacional: informações à Comissão de Segurança Pública do Senado Federal sobre fiscalizações relacionadas ao PROVITA. Sessão de 9 set. 2026. Brasília, DF: TCU, 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 3.057/2010 – Plenário.** Segundo monitoramento das deliberações da auditoria operacional do PROVITA. Brasília, DF: TCU, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 3.139/2010 – Plenário.** Auditoria sobre o Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE). Brasília, DF: TCU, 2010.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 600/2005 – Plenário.** Auditoria operacional do Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Brasília, DF: TCU, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 794/2014 – Plenário.** Monitoramento de auditoria sobre o Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE). Brasília, DF: TCU, 2014.

UNITED STATES MARSHALS SERVICE. **Witness Security.** Washington, DC: U.S. Marshals Service, [s. d.]. Disponível em: https://www.usmarshals.gov/what-we-do/witness-security. Acesso em: 11 nov. 2026.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

APÊNDICE A – Minuta de Projeto de Lei

Minuta

PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

Altera as Leis nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e nº 9.454, de 7 de abril de 1997, para aperfeiçoar os programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e permitir, em caráter excepcional e mediante decisão judicial, a substituição do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de pessoas protegidas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera as Leis nºs 9.807, de 13 de julho de 1999, e 9.454, de 7 de abril de 1997, para aperfeiçoar os programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e permitir, em caráter excepcional e mediante decisão judicial, a substituição do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de pessoas protegidas.

Art. 2º A Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"**Art. 2º** .....

.....

§ 2º Estão excluídos da proteção de que trata esta Lei:

I – os indivíduos cuja conduta, aferida de forma individualizada e com base em circunstâncias concretas, revele incompatibilidade com o cumprimento das medidas indispensáveis à sua segurança ou à segurança das demais pessoas protegidas e dos integrantes das equipes de proteção;

II – os condenados que se encontrem privados de liberdade em razão do cumprimento da pena; e

III – os indiciados ou acusados sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades.

§ 2º-A. O cumprimento de pena sem privação de liberdade, inclusive em livramento condicional, e a submissão a medidas cautelares diversas da prisão ou a outras restrições judiciais de direitos não afastam a possibilidade de ingresso ou de permanência no programa, observados os demais requisitos desta Lei e as determinações judiciais aplicáveis, devendo eventual incompatibilidade entre estas e as medidas de proteção ser previamente submetida ao juízo competente.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

§ 2º-B. A exclusão prevista no § 2º não prejudica a adoção, pelos órgãos competentes, de medidas destinadas à preservação da integridade física das pessoas ameaçadas.

.....

§ 6º A condição de criança ou adolescente, como vítima ou testemunha ou na condição de integrante do núcleo familiar, nos termos do § 1º, não afasta a aplicação das medidas previstas nesta Lei, observados os respectivos requisitos, o melhor interesse e as necessidades específicas de proteção." (NR)

"**Art. 5º** .....

.....

V – pela Defensoria Pública;

VI – por órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos.

.....

§ 2º .....

.....

II – exames ou pareceres técnicos sobre as condições físicas, psicológicas e sociais relevantes à avaliação das necessidades de proteção e da capacidade de adesão às medidas de segurança.

.....

§ 4º Em situação de grave e iminente ameaça à vida ou à integridade da pessoa ameaçada, quando insuficientes os mecanismos convencionais de segurança e na impossibilidade de deliberação tempestiva do conselho deliberativo, o presidente do conselho deliberativo poderá, em caráter provisório e mediante decisão fundamentada, autorizar a adoção temporária de medidas de proteção em local seguro da rede de proteção, sem prejuízo da custódia policial prevista no § 3º, e observada a anuência da pessoa interessada ou de seu representante legal.

§ 5º A decisão referida no § 4º será comunicada imediatamente aos membros do conselho deliberativo e ao Ministério Público e submetida à apreciação do colegiado na primeira reunião subsequente, admitida deliberação por meio eletrônico seguro, observado o sigilo das medidas de proteção." (NR)

"**Art. 7º-A.** Será assegurado às pessoas protegidas o acesso seguro às políticas e aos serviços públicos necessários, mediante articulação institucional no âmbito do poder público, preservadas sua identidade e localização.

§ 1º A articulação institucional observará a restrição de acesso às informações protegidas, a prevenção da vinculação indevida entre identidades e a adoção de procedimentos que evitem a reidentificação da pessoa protegida.

§ 2º Para assegurar o acesso seguro previsto no *caput*, serão adotados, quando necessários, procedimentos especiais de atendimento, identificação e compartilhamento restrito de dados, observadas a legislação aplicável e as exigências de sigilo e segurança.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

§ 3º Os órgãos e entidades responsáveis pelos serviços públicos e pelos sistemas cadastrais, no âmbito de suas competências, estabelecerão, em articulação com os programas de proteção, os procedimentos necessários ao cumprimento deste artigo, observadas as normas aplicáveis à segurança da informação e à proteção de dados pessoais."

"**Art. 9º-A.** Em caráter excepcional, quando demonstrado que a manutenção do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) compromete a efetividade da proteção e que outras medidas de preservação da identidade são insuficientes, o conselho deliberativo poderá, mediante solicitação ou anuência expressa da pessoa protegida ou de seu representante legal, encaminhar ao juízo competente requerimento fundamentado de substituição do número de inscrição no CPF da pessoa protegida.

§ 1º A substituição dependerá de decisão judicial fundamentada, precedida de avaliação individualizada do risco e de manifestação do Ministério Público, na qual serão apreciadas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida.

§ 2º A substituição não prejudicará a continuidade do acesso a direitos, benefícios, políticas e serviços públicos nem a preservação dos deveres, das obrigações e das demais relações jurídicas anteriormente constituídas pela pessoa protegida, inclusive as de natureza fiscal, previdenciária, trabalhista, bancária, patrimonial e processual.

§ 3º A vinculação entre o número de inscrição anterior e o substituto ficará submetida a regime especial de sigilo e acesso restrito, observados procedimentos que impeçam sua divulgação indevida e assegurem a continuidade cadastral e jurídica.

§ 4º O acesso à vinculação referida no § 3º será restrito às autoridades e aos agentes legalmente competentes, quando indispensável ao exercício de atribuição legal ou ao cumprimento de decisão judicial, mediante procedimento seguro e motivado que preserve a identidade protegida.

§ 5º A substituição será executada pelo órgão federal responsável pela administração do CPF, que manterá a correspondência sigilosa entre as inscrições em ambiente de acesso restrito e, em articulação com os órgãos e entidades competentes, adotará procedimentos seguros para a continuidade dos registros e das relações jurídicas, na forma do regulamento.

§ 6º O desligamento do programa não implicará o restabelecimento automático do número anterior nem o levantamento do sigilo da vinculação, cuja eventual revisão dependerá de decisão judicial fundamentada, consideradas as condições de segurança da pessoa."

"**Art. 9º-B.** A proteção da identidade da pessoa protegida abrange os dados e identificadores pessoais, inclusive biométricos e digitais, utilizados em sistemas de informação e bases de dados.

§ 1º O tratamento dos dados e identificadores de que trata o *caput* deverá prevenir a identificação ou localização indevidas da pessoa protegida e a vinculação não autorizada entre sua identidade anterior e a identidade protegida.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

§ 2º As salvaguardas previstas neste artigo permanecerão aplicáveis enquanto necessárias à segurança da pessoa e à preservação dos efeitos jurídicos das medidas de proteção."

"**Art. 10.** .....

.....

§ 1º A exclusão por decisão do conselho deliberativo será precedida de procedimento que assegure à pessoa protegida o contraditório e a ampla defesa, preservadas as exigências de sigilo e segurança.

§ 2º No procedimento de que trata o § 1º, serão assegurados o conhecimento dos fatos e fundamentos da possível exclusão, a assistência jurídica, inclusive pela Defensoria Pública, quando cabível, o direito de manifestação perante o conselho deliberativo e a decisão colegiada motivada.

§ 3º Na hipótese de exclusão por conduta incompatível, quando compatível com a gravidade da conduta e com o risco existente, serão previamente consideradas medidas de orientação e de repactuação dos compromissos assumidos.

§ 4º A exclusão de integrante do núcleo protegido não implicará automaticamente a exclusão dos demais, cuja situação será avaliada de forma individualizada.

§ 5º A exclusão por decisão do conselho deliberativo será instruída por parecer técnico fundamentado, que considere as circunstâncias do caso e os riscos envolvidos, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes necessárias à segurança das pessoas protegidas e dos integrantes das equipes de proteção." (NR)

Art. 3º O § 3º do art. 1º da Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 1º** .....

.....

§ 3º O número de inscrição no CPF é único e definitivo para cada pessoa física, ressalvada a substituição excepcional em hipótese expressamente prevista em lei." (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor depois de decorridos noventa dias de sua publicação.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição decorre dos trabalhos de avaliação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), desenvolvidos pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal, nos termos do Requerimento nº 2, de 2026, aprovado em 24 de março de 2026, sob a relatoria da Senadora Damares Alves. Instituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, o Programa constitui importante instrumento de proteção de pessoas ameaçadas em razão de sua colaboração com a Justiça. A avaliação da política pública permitiu identificar dificuldades na aplicação da legislação vigente e a necessidade de atualizar determinados mecanismos de proteção, sem alterar substancialmente a estrutura do Programa.

Nesse sentido, grande parte das alterações propostas busca conferir maior clareza e segurança jurídica a práticas já adotadas pelo Programa, especialmente no que se refere aos critérios de ingresso e permanência.

Assim, a presente proposta substitui a expressão "personalidade ou conduta incompatível", prevista no § 2º do art. 2º da Lei nº 9.807, de 1999, por critério baseado em conduta concreta, aferida individualmente, evitando avaliações subjetivas que não correspondam a riscos efetivos à segurança. Essa orientação já encontra respaldo no Manual Geral de Procedimentos do PROVITA[2], que identifica comportamentos específicos capazes de comprometer a proteção, como a revelação de informações sigilosas e a exposição pública reiterada.

A mesma preocupação com a objetividade dos critérios orienta a atualização da avaliação técnica prevista no art. 5º, que passa a considerar as condições físicas, psicológicas e sociais relevantes à proteção e a capacidade de adesão às medidas de segurança. Ainda no âmbito do ingresso, a proposição explicita a Defensoria Pública entre os legitimados a encaminhar pedidos de proteção, reconhecendo seu papel na assistência jurídica às pessoas ameaçadas e conferindo maior clareza aos canais institucionais de acesso ao Programa.

A necessidade de conferir maior segurança jurídica a práticas já adotadas pelo Programa também orienta o aperfeiçoamento da proteção provisória. Embora a Lei nº 9.807, de 1999, já preveja a custódia policial em situações de urgência, e o Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000, admita decisão provisória do presidente do Conselho Deliberativo Federal, a atuação do PROVITA demonstrou a importância de medidas emergenciais que não se limitem à custódia policial, como o acolhimento temporário em local seguro da rede de proteção. A proposta incorpora essa

[2] BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. 2020. Atualizado em 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameacadas-de-morte/acoes-e-programas/programa-de-protecao-a-vitimas-e-testemunhas-ameacadas-provita/MANUAL_DE_PROCEDIMENTOS_2024.pdf. Acesso em: 11 nov. 2026.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

possibilidade à legislação, permitindo uma resposta imediata diante de ameaças graves e iminentes, mediante decisão fundamentada do presidente do conselho deliberativo quando inviável a deliberação colegiada tempestiva, com comunicação imediata ao Ministério Público e ratificação pelo conselho em prazo determinado. Dessa forma, confere-se respaldo legal a uma solução já desenvolvida na execução do Programa, preservando a capacidade de resposta às situações de urgência.

No decorrer da avaliação, especialmente a partir das informações recebidas dos órgãos estaduais responsáveis pela execução do PROVITA, também foram relatadas dificuldades de ingresso de pessoas condenadas que permanecem em liberdade. O art. 38 do Manual Geral de Procedimentos do Programa já admite expressamente a proteção de réus colaboradores em liberdade provisória ou livramento condicional, mas a redação atual da lei permite interpretações restritivas. A alteração proposta diferencia a efetiva privação de liberdade das demais restrições judiciais, preservando o cumprimento das determinações do juízo competente e os demais requisitos de ingresso. A proposta prevê que eventuais incompatibilidades entre obrigações judiciais e medidas de proteção sejam previamente submetidas ao juízo competente, inclusive quando envolvam comparecimentos periódicos, deslocamentos ou monitoramento eletrônico.

Quanto aos procedimentos de exclusão, a proposição assegura contraditório, ampla defesa, assistência jurídica e manifestação perante o conselho deliberativo, além da possibilidade de orientação e repactuação, já contemplada nos arts. 41 e 42 do Manual Geral de Procedimentos. A proposição prevê, ainda, que a exclusão de um integrante do núcleo protegido não determine automaticamente a exclusão dos demais, cuja situação de risco deverá ser avaliada individualmente. A decisão de exclusão deverá ser instruída por parecer técnico fundamentado, ressalvada a adoção de providências urgentes indispensáveis à segurança.

Além das dificuldades identificadas na execução do Programa, a transformação dos sistemas de identificação civil trouxe desafios que não existiam com a mesma intensidade em 1999. Atualmente, a alteração de nome e a mudança de residência podem ser insuficientes para impedir a localização de uma pessoa cujos dados permanecem associados em diferentes bases. O reconhecimento facial, os identificadores biométricos e os mecanismos de autenticação digital permitem correlações que podem comprometer a identidade protegida. Por isso, a proposta amplia a proteção para alcançar esses identificadores e prevenir a vinculação não autorizada entre a identidade anterior e a identidade protegida. Essa preocupação também se estende ao acesso aos serviços públicos, especialmente de saúde e previdência, cujos procedimentos cadastrais podem expor informações capazes de identificar ou localizar a pessoa protegida. A garantia de acesso seguro pressupõe procedimentos construídos em cooperação com os órgãos responsáveis pelos serviços e cadastros, consideradas as competências de cada instituição. As salvaguardas

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

informacionais também deverão subsistir, quando necessário, após o desligamento da pessoa protegida.

Esse desafio tornou-se especialmente relevante após a Lei nº 14.534, de 11 de janeiro de 2023, que consolidou o CPF como identificador central nos serviços públicos. Durante as audiências públicas da Comissão de Segurança Pública, foram relatadas situações em que pessoas protegidas evitam procurar atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS) por receio de que a apresentação do CPF permita sua identificação ou localização.[3] O problema é particularmente sensível nos atendimentos de média e alta complexidade, que envolvem registros em diferentes sistemas, comprometendo, na prática, o acesso à saúde e podendo levar ao custeio de serviços privados com recursos do PROVITA. A substituição excepcional do CPF poderia contribuir para reduzir essa vulnerabilidade, desde que acompanhada de mecanismos seguros de proteção cadastral.

Essa possibilidade, aliás, já encontra respaldo na experiência internacional. Nos Estados Unidos, a Administração da Seguridade Social admite a substituição excepcional do *Social Security Number*, utilizado também para fins fiscais, em situações de fraude de identidade, abuso ou ameaça à vida.[4] Na Finlândia, a Lei nº 661, de 2009, autoriza expressamente a substituição do número pessoal de identificação em situações de ameaça grave e persistente à saúde ou à segurança, inclusive para proteger testemunhas ameaçadas.[5]

No Brasil, decisões da Justiça Federal também demonstram que a regra de manutenção do CPF admite exceções diante de violações graves a direitos individuais. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região reconheceu a possibilidade de substituição do CPF em situações envolvendo vítimas de fraudes reiteradas.[6] O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a seu turno, adotou solução semelhante em julgamento de 2022 e, em setembro de 2026, a Justiça Federal de Florianópolis determinou a emissão de novo CPF para uma vítima associada indevidamente a dezenas de ocorrências

---

[3] SENADO FEDERAL. *Debate aponta desafios na segurança de pessoas no programa de proteção a vítimas e testemunhas*. Rádio Senado, 2 jun. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2026/06/02/debate-aponta-desafios-na-seguranca-de-pessoas-no-programa-de-protecao-a-vitimas-e-testemunhas. Acesso em: 11 nov. 2026.

[4] ESTADOS UNIDOS. SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. Requesting a New Number. Disponível em: https://www.ssa.gov/number-card/requesting-new-number. Acesso em: 11 nov. 2026.

[5] FINLÂNDIA. Lei nº 661, de 2009. Disponível em: https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2009/661. Acesso em: 11 nov. 2026.

[6] BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. Quarta Turma. Apelação/Remessa Necessária nº 5000486-83.2020.4.03.6108, rel. Des. Federal Marcelo Saraiva. Julgamento divulgado em 25 jul. 2023. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/noticias-sjsp/Noticiar/ExibirNoticia/932-receita-federal-deve-cancelar-e-emitir-novo-cpf-a. Sexta Turma. Apelação Cível nº 5002348-75.2018.4.03.6103, rel. Des. Federal Souza Ribeiro. Julgamento divulgado em 11 jan. 2024. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/noticias/Noticiar/ExibirNoticia/428322-uniao-deve-emitir-novo-cpf-a-contribuinte-vitima-de. Acesso em: 11 nov. 2026.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

decorrentes de golpes.[7] Embora esses casos não envolvam o PROVITA, demonstram que a inalterabilidade do CPF não constitui exigência absoluta diante de prejuízos graves e persistentes. Se a proteção contra fraudes e danos aos direitos da personalidade já justificou judicialmente a substituição do CPF, com maior razão deve existir essa possibilidade quando sua manutenção comprometer a proteção da própria vida.

A proposição estabelece, para tanto, caráter excepcional, avaliação individualizada do risco, solicitação ou anuência expressa da pessoa protegida e decisão judicial fundamentada, preservando os direitos, as obrigações e as relações jurídicas anteriormente constituídas. A substituição não criará uma pessoa juridicamente distinta e a vinculação entre os números do CPF permanecerá sob sigilo, de modo a conciliar a segurança da pessoa protegida com a integridade dos registros. Diante desse cenário, a alteração da Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, assegurará a compatibilidade dessa medida com a regra geral de unicidade e definitividade do CPF, que permanece preservada. A implementação caberá ao órgão federal responsável pela administração do CPF, mediante procedimentos de correspondência sigilosa e articulação com as instituições que mantêm os registros atingidos. A medida não extingue vínculos tributários, previdenciários, trabalhistas, bancários, patrimoniais ou processuais anteriores. O desligamento do programa tampouco importará retorno automático ao número anterior ou divulgação da vinculação, cuja eventual revisão ficará sujeita a decisão judicial fundamentada.

Por fim, a proposta esclarece que crianças e adolescentes podem ser atendidos pelo PROVITA como vítimas ou testemunhas que preencham os requisitos legais ou como integrantes do núcleo familiar protegido, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei nº 9.807, de 1999. A explicitação busca evitar que divergências de encaminhamento entre programas de proteção voltados ao público infantojuvenil comprometam sua segurança, sem dispensar a articulação administrativa necessária entre essas políticas.

Ante o exposto, as alterações propostas buscam superar dificuldades concretas identificadas na execução do Programa e atualizar seus instrumentos diante das transformações tecnológicas ocorridas desde a criação do PROVITA. Ao conferir maior objetividade às decisões, fortalecer garantias e permitir medidas excepcionais de proteção da identidade, pretende-se assegurar que limitações legais e cadastrais não comprometam a preservação da vida e da segurança daqueles que colaboram com a Justiça. As alterações legislativas complementam, sem substituir, as providências de

[7] BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Quarta Turma. Homem que teve CPF utilizado em fraudes por terceiros tem direito a nova inscrição. Decisão de 17 ago. 2022. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26131. JUSTIÇA FEDERAL DE SANTA CATARINA. 8ª Vara Federal de Florianópolis. Processo nº 5009250-93.2024.4.04.7206. Sentença de 29 set. 2026. Receita deve fazer emissão imediata de novo CPF para vítima de clonagem de dados. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=30517. Acesso em: 11 nov. 2026.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

regulamentação, cooperação federativa, gestão e monitoramento recomendadas na avaliação da política pública.

Contamos com o apoio dos nobres Pares para a discussão, o aprimoramento e a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

APÊNDICE B – Minutas de Indicação

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o aperfeiçoamento dos fluxos de articulação entre o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que adote providências para instituir fluxo nacional de articulação entre o PROVITA e o PPCAAM, com parâmetros de encaminhamento, definição de responsabilidades e salvaguardas individualizadas para crianças e adolescentes integrantes de núcleos protegidos.

JUSTIFICAÇÃO

A avaliação do PROVITA pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal em 2026 identificou hipóteses de possível incidência do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) e do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), especialmente quando uma criança ou um adolescente ameaçado também é vítima ou testemunha relevante para investigação ou processo criminal.

A definição prévia de procedimentos para orientar o encaminhamento a cada programa pode reduzir dúvidas e atrasos e contribuir para uma atuação mais célere do poder público na proteção de crianças e adolescentes, tanto nos casos em que sejam vítimas ou testemunhas que possam colaborar com a Justiça quanto naqueles em que estejam sob ameaça de morte em outras circunstâncias.

Também importa distinguir a proteção requerida para a própria criança ou adolescente daquela estendida aos dependentes que acompanham pessoa admitida no PROVITA, considerando suas necessidades individuais e a continuidade da proteção.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Por essa razão, recomenda-se que o Poder Executivo Federal, estabeleça parâmetros nacionais de encaminhamento, definição de responsabilidades e salvaguardas individualizadas para crianças e adolescentes protegidas pelo PROVITA e pelo PPCAAM.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere à Senhora Ministra dos Direitos Humanos e da Cidadania o aperfeiçoamento dos protocolos de proteção provisória no âmbito do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA).

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio da Senhora Ministra dos Direitos Humanos e da Cidadania, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, que adote as seguintes medidas administrativas para o aperfeiçoamento dos protocolos de proteção provisória no âmbito do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA):

I – estabelecer ou aperfeiçoar, conforme o caso, parâmetros nacionais mínimos para protocolos de inclusão provisória no PROVITA em casos urgentes, distinguindo custódia policial provisória, acolhimento em local seguro e decisão provisória do presidente do Conselho Deliberativo Federal;

II – estabelecer fluxos céleres e seguros de acionamento, transferência de responsabilidade e comunicação entre estruturas de resposta inicial, programas de proteção e órgãos de segurança pública; e

III – avaliar a capacidade territorial e a tempestividade do acolhimento provisório, identificando eventuais insuficiências antes de propor sua ampliação.

JUSTIFICAÇÃO

No âmbito da avaliação do PROVITA realizada pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal, foram identificadas diferentes experiências destinadas a atender situações em que a gravidade e a iminência da ameaça exigem resposta anterior à deliberação definitiva do Conselho Deliberativo. A instrução distinguiu custódia policial provisória, acolhimento em local seguro e, no âmbito federal, decisão emergencial do presidente do Conselho.

As experiências relatadas constituem respostas relevantes às situações urgentes, mas a instrução não permitiu aferir nacionalmente a tempestividade do atendimento nem a suficiência dos fluxos de transição entre a resposta inicial e a proteção continuada.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Nesse contexto, sugere-se aperfeiçoar os protocolos existentes, com definição de responsabilidades e comunicação segura, e avaliar eventuais lacunas operacionais antes de propor ampliação de estruturas ou alteração normativa.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, que adote providências destinadas ao aperfeiçoamento da proteção da identidade das pessoas incluídas no Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA).

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, que crie e aperfeiçoe fluxos seguros de identificação, registro e compartilhamento restrito de dados das pessoas protegidas pelo PROVITA, em articulação com os órgãos responsáveis pelas bases cadastrais e pelos serviços públicos, especialmente quanto ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), à biometria e a outros identificadores persistentes, de modo a prevenir a vinculação indevida entre registros anteriores e atuais e assegurar acesso seguro às políticas públicas, preservados o sigilo e a rastreabilidade restrita necessária à continuidade de direitos e obrigações.

JUSTIFICAÇÃO

A avaliação do PROVITA pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal identificou que a proteção da identidade de vítimas e testemunhas ameaçadas se tornou mais complexa diante da utilização crescente de identificadores cadastrais únicos, como o CPF, e da interoperabilidade entre bases de dados.

Nesse contexto, a alteração do nome, por si só, já não é suficiente, uma vez que o CPF, por exemplo, é utilizado em praticamente todos os aspectos da vida cotidiana e pode permitir o cruzamento de dados e a consequente reidentificação da pessoa protegida. Esses riscos podem dificultar o acesso seguro a serviços públicos essenciais, inclusive os prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Diante disso, sugere-se ao Poder Executivo adotar medidas para a criação de fluxos e para o aperfeiçoamento de mecanismos de consulta e circulação de dados pessoais de pessoas protegidas, de modo a assegurar o exercício de direitos sem expor sua identidade ou localização.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o fortalecimento da rede nacional de permutas entre os programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas.

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que adote providências para:

I – realizar diagnóstico da participação dos programas estaduais nos mecanismos nacionais de permuta, identificando participantes, não participantes e suspensos;

II – identificar os critérios e as razões de eventual não participação, suspensão ou participação limitada;

III – pactuar, com os órgãos gestores e as instâncias de articulação competentes, medidas destinadas a ampliar a integração dos programas à rede; e

IV – ampliar as possibilidades de realocação territorial quando a permanência da pessoa protegida na unidade da Federação de origem se mostrar incompatível com sua segurança.

JUSTIFICAÇÃO

A avaliação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal identificou diferentes níveis de participação dos programas estaduais nos mecanismos de permuta de vítimas e testemunhas ameaçadas. Ceará e Rio Grande do Sul relataram restrições distintas à cooperação, sem que fosse possível determinar suas causas e seus efeitos nacionais.

A possibilidade de realocação territorial constitui instrumento relevante para a proteção de vítimas e testemunhas cuja permanência no local de origem seja considerada insegura à luz da avaliação do risco decorrente da ameaça sofrida.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Ante o exposto, sugere-se ao Poder Executivo a realização de um diagnóstico nacional para identificar possíveis entraves e situações que impeçam ou reduzam a participação dos programas estaduais de proteção na rede nacional de permuta, a fim de fortalecer a integração entre os programas.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio dos Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania e das Cidades, a adoção de medidas destinadas a facilitar o acesso seguro das pessoas protegidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) às políticas habitacionais existentes.

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio dos Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania e das Cidades, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que adote providências para:

I – estabelecer fluxos protegidos de acesso das pessoas incluídas ou egressas do PROVITA aos programas habitacionais existentes;

II – avaliar a necessidade de adequação dos procedimentos cadastrais quando sua aplicação ordinária puder comprometer a identidade ou a localização da pessoa protegida;

III – considerar situações em que a necessidade de deslocamento territorial inviabilize o aproveitamento de financiamento, imóvel ou outro vínculo habitacional anteriormente existente; e

IV – avaliar se os instrumentos habitacionais existentes são suficientes para atender às especificidades das pessoas protegidas e egressas.

JUSTIFICAÇÃO

A avaliação do PROVITA pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal identificou a moradia como dimensão relevante da reconstrução da autonomia das pessoas protegidas. A inclusão no PROVITA pode exigir mudança abrupta de residência ou deslocamento para outra unidade da Federação.

Nessas situações, a pessoa pode possuir financiamento ou outro vínculo habitacional no local de origem que não possa ser aproveitado no novo local de residência, além de enfrentar dificuldades de acesso a programas habitacionais em razão dos procedimentos ordinários de cadastramento.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Nesse sentido, a presente Indicação sugere avaliar a adequação dos instrumentos habitacionais existentes às necessidades de salvaguarda do público-alvo do PROVITA, sem afastar os critérios legais de elegibilidade nem pressupor concessão automática de benefícios.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio dos Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania e do Trabalho e Emprego, o aperfeiçoamento das ações destinadas à inserção e reinserção laboral das pessoas protegidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA).

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio dos Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania e do Trabalho e Emprego, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que adote providências para:

I – desenvolver estratégias de inserção e reinserção das pessoas protegidas pelo PROVITA no mercado de trabalho;

II – facilitar, em condições compatíveis com o sigilo, o acesso às ações de qualificação profissional e intermediação de mão de obra;

III – avaliar mecanismos seguros de comprovação da experiência profissional e dos vínculos trabalhistas anteriores, sem exposição de dados capazes de comprometer a proteção; e

IV – acompanhar, mediante dados agregados e protegidos, os resultados das ações de inserção laboral das pessoas protegidas e egressas, inclusive após o desligamento.

JUSTIFICAÇÃO

A avaliação do PROVITA pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal identificou que a mudança territorial, o afastamento do ambiente profissional e, em determinados casos, a alteração da identidade podem dificultar a retomada da atividade produtiva, a comprovação da experiência profissional e a continuidade de direitos trabalhistas das pessoas protegidas ou egressas.

A reinserção laboral é relevante para a reconstrução da autonomia e para reduzir situações de dependência prolongada da ajuda financeira do Programa.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Diante disso, sugere-se o aperfeiçoamento da articulação entre o PROVITA e as políticas já existentes de qualificação, intermediação de mão de obra e geração de emprego e renda, observadas as exigências de segurança de cada caso.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio dos Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania e da Justiça e Segurança Pública, o fortalecimento da qualificação dos profissionais de segurança pública quanto ao encaminhamento de pedidos de proteção ao Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA).

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio dos Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania e da Justiça e Segurança Pública, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que, no âmbito de suas competências, adote providências para:

I – promover ações periódicas de qualificação dos profissionais de segurança pública acerca da finalidade, dos requisitos gerais e das formas de encaminhamento de pedidos ao PROVITA;

II – disseminar orientações para identificação de situações que possam justificar o encaminhamento para avaliação pelo Programa, preservada a análise de elegibilidade pelos órgãos competentes; e

III – aperfeiçoar os fluxos de comunicação entre os órgãos de segurança pública e os programas de proteção, acompanhando, por dados agregados, a origem e a qualidade dos encaminhamentos.

JUSTIFICAÇÃO

Os órgãos de segurança pública constituem importantes portas de entrada para o PROVITA e frequentemente mantêm o primeiro contato institucional com vítimas, testemunhas ou colaboradores submetidos a ameaça.

A avaliação do Programa pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal identificou a necessidade de divulgação permanente da política e de qualificação das instituições responsáveis pelo encaminhamento de pedidos. Reforça essa conclusão o fato de que, durante a avaliação, a Comissão recebeu relato de um programa estadual segundo o qual a ampliação da divulgação e a qualificação das instituições que atuam como portas de entrada resultaram no aumento do número de

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

pessoas protegidas, o que indica que essas iniciativas podem, de fato, produzir resultados positivos.

Assim, a presente Indicação busca fortalecer os fluxos já existentes e favorecer o encaminhamento tempestivo das situações que devam ser submetidas à avaliação do PROVITA.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o fortalecimento da divulgação institucional do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA).

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que adote providências para:

I – manter estratégia permanente de divulgação institucional do PROVITA;

II – assegurar a divulgação de informações sobre sua finalidade, requisitos gerais e formas de acesso, preservadas as informações operacionais sensíveis; e

III – avaliar periodicamente o alcance das ações de divulgação e o grau de conhecimento da política por seus potenciais usuários e pelas instituições que atuam como portas de entrada, bem como a origem institucional dos encaminhamentos ao Programa, mediante dados agregados.

JUSTIFICAÇÃO

A avaliação do PROVITA pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal identificou a importância da divulgação institucional e da qualificação das portas de entrada. A divulgação já havia sido objeto de preocupação do Tribunal de Contas da União em auditoria realizada em 2004.

Nesse sentido, embora atualmente existam informações institucionais disponíveis, permanece relevante assegurar que potenciais beneficiários e instituições responsáveis pelo encaminhamento dos pedidos conheçam a existência, os requisitos gerais e as formas de acesso ao PROVITA.

Sugere-se que a divulgação seja realizada de forma permanente e compatível com o caráter sigiloso da política, sem exposição de locais, equipes, procedimentos ou informações operacionais de segurança.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio dos Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o aperfeiçoamento dos fluxos de acesso das pessoas protegidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) aos serviços e benefícios socioassistenciais.

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio dos Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que adote providências para:

I – estabelecer fluxos seguros de acesso das pessoas protegidas aos serviços, programas e benefícios socioassistenciais;

II – orientar os procedimentos de identificação, registro e compartilhamento mínimo das informações indispensáveis ao atendimento, preservando a identidade e a localização da pessoa protegida;

III – promover articulação entre o PROVITA e os serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), inclusive nas transições para o desligamento, quando necessária à reconstrução da autonomia da pessoa protegida; e

IV – qualificar os pontos de atendimento responsáveis pelos fluxos específicos destinados às pessoas protegidas.

JUSTIFICAÇÃO

A avaliação do PROVITA pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal identificou que a proteção pode produzir ruptura territorial, familiar e comunitária e demandar acesso a serviços de assistência social durante o período de proteção e no processo de reconstrução da autonomia.

Como os procedimentos ordinários de atendimento podem exigir registros cadastrais capazes de revelar vínculos, identidade ou localização, a recomendação busca compatibilizar o acesso à rede socioassistencial já existente com as necessidades

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

específicas de sigilo das pessoas protegidas, sem comprometer os controles legítimos dos serviços e benefícios.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Senhor Ministro da Saúde a instituição de fluxo nacional para o acesso seguro das pessoas protegidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS).

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Senhor Ministro da Saúde, com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, que, em articulação com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, institua fluxo nacional de identificação, encaminhamento e registro seguro dos atendimentos às pessoas protegidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) no Sistema Único de Saúde (SUS), inclusive na média e alta complexidade, com acesso restrito às informações de identidade e localização.

JUSTIFICAÇÃO

No âmbito da avaliação do PROVITA realizada pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal, foram identificadas dificuldades específicas no acesso seguro das pessoas protegidas a determinados serviços de saúde, especialmente aos procedimentos de média e alta complexidade no SUS.

Diante disso, sugere-se ao Ministério da Saúde, em articulação com a coordenação federal do PROVITA, aperfeiçoar os procedimentos de acesso e registro no SUS, de modo a evitar exposição indevida da identidade e da localização das pessoas protegidas. A avaliação também identificou o risco de despesas adicionais com atendimento privado quando a utilização segura da rede pública não puder ser viabilizada, sem dispor de dados para quantificar sua ocorrência ou eventual evitabilidade.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Judiciário, por intermédio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a adoção de medidas destinadas ao acompanhamento da efetividade da prioridade processual prevista no art. 19-A da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.

Sugerimos ao Poder Judiciário, por intermédio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que, no âmbito de suas competências, adote providências para:

I – instituir mecanismos nacionais de acompanhamento da efetividade do art. 19-A da Lei nº 9.807, de 1999;

II – monitorar, em cooperação com os órgãos gestores do PROVITA e mediante dados agregados e não identificáveis, o tempo transcorrido entre o ingresso no Programa e a realização do primeiro depoimento da vítima ou testemunha protegida, preservado o sigilo;

III – identificar situações em que a demora processual possa prolongar desnecessariamente a permanência da pessoa no Programa; e

IV – promover ações periódicas de qualificação de magistrados e servidores sobre as especificidades do PROVITA e a prioridade processual estabelecida em lei.

JUSTIFICAÇÃO

A morosidade dos processos criminais envolvendo pessoas protegidas por programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas é um problema identificado há mais de duas décadas. Em auditoria operacional realizada em 2004, o Tribunal de Contas da União apontou a demora na tramitação desses processos como uma das principais dificuldades do PROVITA e, no Acórdão nº 600/2005-TCU-Plenário, recomendou a adoção de medida legislativa para assegurar sua tramitação prioritária.

A questão recebeu resposta legislativa com a inclusão do art. 19-A na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que passou a assegurar prioridade à tramitação dos inquéritos e processos criminais envolvendo pessoas protegidas, além de prever a antecipação de seu depoimento.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Apesar desse avanço, a morosidade voltou a ser apontada como fator que pode prolongar a permanência das pessoas no PROVITA e ampliar os impactos negativos decorrentes da proteção durante avaliação do Programa pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal em 2026. Nesse caso, não se identifica necessidade de nova alteração legislativa, mas de maior efetividade da norma já existente.

Por essa razão, sugere-se ao CNJ o acompanhamento da aplicação do art. 19-A e dos tempos de tramitação dos processos envolvendo pessoas protegidas, preservado o sigilo necessário.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2026

Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a ampliação de mecanismos de cooperação internacional para acolhimento e transferência recíproca de pessoas protegidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA).

Sugerimos ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com amparo no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que, por meio da Polícia Federal e em articulação com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), adote as seguintes providências para ampliação de mecanismos de cooperação internacional destinados ao acolhimento e à transferência recíproca de pessoas protegidas pelo Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA):

I – avaliar a viabilidade jurídica, operacional e financeira de novos mecanismos de cooperação internacional para acolhimento e transferência recíproca de pessoas protegidas, especialmente nas situações em que a atuação transnacional de organizações criminosas comprometa a suficiência das medidas ordinárias de proteção territorial; e

II – ampliar os instrumentos bilaterais ou multilaterais de cooperação e reciprocidade, considerando a experiência do acordo firmado entre Brasil e Portugal e a viabilidade de articulações com outros países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

JUSTIFICAÇÃO

A avaliação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), realizada pela Comissão de Segurança Pública do Senado Federal em 2026, identificou desafios relacionados à ampliação da capacidade territorial e tecnológica de organizações criminosas, inclusive de atuação transnacional. Nessas circunstâncias, o deslocamento da pessoa protegida para outra unidade da Federação pode não ser suficiente para afastar a ameaça.

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753

SF/26702.23166-52

Nesse contexto, é necessário que o Brasil estabeleça mecanismos diversos de cooperação internacional destinados à transferência recíproca de testemunhas, tais como o acordo Brasil-Portugal, assinado em 22 de abril de 2023, mas ainda não incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 367, de 2025.

Tendo isso em vista, a presente Indicação busca promover a ampliação da celebração de instrumentos adicionais de cooperação internacional, de modo a favorecer a proteção, quando necessário, de pessoas ameaçadas de morte no país que não podem permanecer em território nacional.

Sala das Sessões,

Senadora DAMARES ALVES

Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9261653753