

AUTOR

Daniel Diógenes
Ismael Araújo

DESCONTINUIDADE PROTETIVA

RESPOSTAS INSTITUCIONAIS DIANTE DE
RISCOS CONHECIDOS



SINAL

CONHECIMENTO

DECISÃO

EXECUÇÃO

ACOMPANHAMENTO

RESULTADO

**Daniel Diógenes
Ismael Araújo**

DESCONTINUIDADE PROTETIVA

**RESPOSTAS INSTITUCIONAIS DIANTE DE
RISCOS CONHECIDOS**

© Copyright 2026 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanuel

Capa: Vanderson Xavier

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: da autora

CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)

Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)

Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)

Ma. Roberta Araújo Formighieri

Dr. Francisco Dirceu Barro

Prof. Raimundo Carneiro Leite

Eduardo Porto Soares

Alice Maria Pinto Soares

Prof. Valdeci Cunha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

DIÓGENES, Daniel.

ARAÚJO, Ismael

DESCONTINUIDADE PROTETIVA: RESPOSTAS INSTITUCIONAIS
DIANTE DE RISCOS CONHECIDOS

Editora DIN.CE 2026 – 234p

ISBN: 978-85-7872-839-7

DOI: 10.56089/978-85-7872-839-7

1. Gestão 2. Segurança Pública 3. Análise de dados

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade do(s) autor (es).

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: **DIN.CE**

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)

Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

SUMÁRIO

GLOSSÁRIO	17
INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO 1 - ENTRE A MEDIDA E A PROTEÇÃO	39
1.1. O fenômeno: violência letal e sinais antecedentes	30
1.2. Quando o risco se torna conhecido pelo Estado.....	41
1.3. Deveres positivos de proteção e limites da evitabilidade	45
1.4. A expansão das medidas protetivas e os limites dos dados disponíveis	50
1.5. Avaliação do risco: função e limites do Fonar.....	54
1.6. Da concessão à execução: os intervalos invisíveis da proteção	8
1.7. Descumprimento como ilícito e evento sentinela.....	60
1.8. Feminicídios com medida ativa e aprendizagem institucional.....	64
1.9. Fragmentação, capacidade territorial e limites das respostas existentes	67
1.10. Núcleo Mínimo de Gestão Continuada do Risco	70
1.10.1 Identificador longitudinal e linha temporal protetiva	70
1.10.2 Confirmação de execução	71

1.10.3 Gatilhos de reavaliação.....	72
1.10.4 Protocolo graduado de resposta	72
1.10.5 Revisão de casos críticos	73
1.10.6 Governança e responsabilidade	73
1.10.7 Avaliação por programa-piloto.....	74
1.11. Conclusão: o atraso como descontinuidade protetiva ..	77
1.11.1 O que as evidências permitem afirmar	77
1.11.2 Modalidades de descontinuidade.....	77
1.11.3 O alcance da demonstração e seus limites.....	79
1.11.4 Explicações alternativas e limites.....	79
1.11.5 O que o capítulo acrescenta.....	80
1.12 Nota metodológica	81
CAPÍTULO 2 - ENTRE O DESAPARECIMENTO E A BUSCa	83
2.1. Desaparecimento como fenômeno heterogêneo.....	83
2.1.1 Uma categoria jurídica que não explica a causa	84
2.1.2 A heterogeneidade que os números não mostram....	86
2.2. O tempo sob incerteza	88
2.2.1 Urgência não é uma janela uniforme	90
2.2.2 Decidir antes de conhecer toda a história.....	91
2.2.3 O primeiro risco de descontinuidade.....	92
2.3. Do relato familiar ao conhecimento institucional	99
2.3.1 Registrar é mais do que produzir um boletim.....	94

2.3.2 A família como fonte e destinatária da proteção	95
2.3.3 Da informação ao primeiro plano de resposta	96
2.3.4 Da porta de entrada ao dever de diligência	97
2.4. Deveres estatais de busca e proteção	97
2.4.1 Do direito protegido ao dever de organização	98
2.4.2 Um dever de diligência, não uma promessa de resultado	99
2.4.3 Proteção diferenciada sem hierarquia de vidas	101
2.4.4 Autonomia, intimidade e limites da publicidade....	102
2.4.5 O limite do desaparecimento forçado como categoria	103
2.5. Avaliação inicial de risco.....	104
2.5.1 Triagem não é previsão do desfecho	105
2.5.2 Dimensões mínimas da avaliação	105
2.5.3 Critérios, não estigmas	107
2.5.4 Reavaliação e gatilhos	108
2.6. Busca e investigação	109
2.6.1 Distinção funcional sem separação informacional	109
2.6.2 A busca como ciclo de produção de conhecimento	110
2.6.3 Providências comuns e medidas condicionais	111
2.6.4 Percipibilidade e execução material	112
2.6.5 Responsável pelo caso e transições institucionais .	112
2.6.6 Coordenação sem exposição indevida	113

2.6.7 Da decisão ao circuito informacional	114
2.7. Bases de dados e fragmentação administrativa	114
2.7.1 Abundância de números, escassez de vínculos.....	115
2.7.2 O Cadastro Nacional e o que sua existência comprova	117
2.7.3 Interoperabilidade como continuidade do caso.....	118
2.7.4 Saúde, assistência e custódia	119
2.7.5 Governança, proteção de dados e correção.....	119
2.7.6 Ponto de ruptura informacional	120
2.8. Pessoas localizadas, não identificadas e casos aparentemente abertos	121
2.8.1 A categoria “localizado” e seus conteúdos distintos	121
2.8.2 Pessoas vivas de identidade desconhecida	122
2.8.3 Corpos sem identidade e identificação forense	123
2.8.4 O que a RIBPG demonstra	123
2.8.5 Encerramento verificável e continuidade residual .	125
2.8.6 Ponto de ruptura do desfecho	127
2.9. Famílias como fontes e destinatárias da proteção	127
2.9.1 A família não é uma extensão informal da investigação	128
2.9.2 Direito à informação e limites do sigilo	128
2.9.3 Canal autenticado e prevenção de revitimização ..	130

2.9.4 Apoio psicossocial e acesso a direitos	131
2.9.5 Participação e aprendizagem	131
2.9.6 Da fragmentação ao desenho da resposta	132
2.10. Núcleo Mínimo de Resposta Continuada a Desaparecimentos	133
2.10.1 Princípios e limites do desenho	133
2.10.2 Arquitetura funcional e responsabilidade pelo caso	134
2.10.3 Ciclo do caso e informação mínima	137
2.10.4 Triage, preservação e salvaguardas	137
2.10.5 Família, revisão crítica e aprendizagem	138
2.10.6 Piloto, indicadores e avaliação	138
2.11. Conclusão: quando a ausência se converte em atraso estatal	141
2.11.1 O que as evidências permitem afirmar	141
2.11.2 Modalidades de descontinuidade protetiva	142
2.11.3 O alcance da demonstração e seus limites	143
2.11.4 Direitos e resposta incremental	144
2.11.5 O que o capítulo acrescenta	145
2.12 Nota metodológica	145
CAPÍTULO 3 - ENTRE A REVELAÇÃO E A PROTEÇÃO ..	147
3.1 Registros policiais: escala documentada e realidade incompleta	149

3.1.1 A residência, a proximidade e os casos que não chegam	151
3.1.2 A queda dos registros não encerra a pergunta	152
3.2. Dois circuitos de violência, um percurso de proteção ..	153
3.2.1 O circuito doméstico: autoridade, repetição e silêncio	153
3.2.2 O circuito digital: detecção, replicação e atribuição	155
3.2.3 Casos híbridos e o risco da leitura fragmentada	158
3.3. Sinais, revelação e ingresso no sistema de proteção	159
3.3.1 Detectar sem diagnosticar	160
3.3.2 Revelação espontânea: acolher sem transformar em oitiva.....	161
3.3.3 As portas de entrada e seus deveres próprios	162
3.3.4 Da comunicação ao primeiro plano de resposta	165
3.3.5 Do fragmento ao dever de proteção	166
3.4. Deveres positivos de proteção: do reconhecimento à ação exigível	167
3.4.1 Proteção integral e prioridade absoluta como regras de organização	169
3.4.2 Medidas protetivas e o risco de uma proteção apenas decretada	170
3.5. A primeira resposta intersetorial	171
3.5.1 Integração como sequência responsável, não como encaminhamento.....	172

3.5.2 Conteúdo mínimo do primeiro plano	173
3.5.3 Compartilhar o necessário e conservar a origem ...	175
3.5.4 Acesso territorial e desigualdade de capacidade	175
3.6. Saúde: cuidado imediato, notificação e continuidade...	176
3.6.1 Quatro funções que não devem ser confundidas ...	177
3.6.2 O atendimento tardio ainda é atendimento necessário	177
3.6.3 Seguimento e contrarreferência	178
3.7. A criança e o responsável protetivo	179
3.7.1 O adulto acompanhante não é protetivo por definição	180
3.7.2 Apoiar o adulto para proteger a criança	180
3.7.3 Conflito, ausência ou insuficiência de proteção familiar	181
3.7.4 Da proteção compartilhada à produção da prova ..	182
3.8. Escutar sem multiplicar procedimentos.....	183
3.8.1 Quatro situações que não devem ser confundidas..	184
3.8.2 Produção antecipada e reutilização controlada da prova.....	186
3.8.3 Quando uma nova interação pode ser necessária ..	187
3.9. Vestígios físicos: cuidar, documentar e preservar	188
3.9.1 Atendimento clínico e coleta têm finalidades relacionadas, não idênticas	188
3.9.2 Cadeia de custódia e cadeia de cuidado	189

3.9.3 A ausência de vestígio não deve reabrir a entrevista	190
3.10. Vestígios digitais: remover, reter, atribuir e proteger	190
3.10.1 Remoção e preservação não são alternativas.....	191
3.10.2 Quatro camadas da prova digital	192
3.10.3 Preservar sem ampliar a circulação	193
3.11. Investigar por múltiplas fontes e prevenir a revitimização	194
3.11.1 A linha do tempo como estrutura comum	194
3.11.2 Matriz de fontes e perguntas	195
3.11.3 Revitimização como resultado mensurável do desenho institucional	195
3.11.4 Da pluralidade da prova ao desenho da continuidade	199
3.12. Da ruptura diagnosticada à continuidade verificável .	199
3.12.1 Arquitetura funcional	200
3.12.2 Referência e interfaces	202
3.12.3 Informação mínima e salvaguardas	203
3.12.4 Piloto e indicadores	203
3.12.5 Avaliação e critério de expansão	206
3.13. Conclusão: quando a revelação não se converte em proteção	206
3.13.1 O que as evidências permitem afirma	206
3.13.2 Quatro modalidades de descontinuidade	207

3.13.3 O alcance da demonstração e seus limites	209
3.13.4 Explicações alternativas e limites	210
3.13.5 Direitos fundamentais e o que o capítulo acrescenta	211
3.14 Nota metodológica	212
CONCLUSÃO	215
FONTES E REFERÊNCIAS	227

LISTA DE MATRIZES

Matriz 1 – Percurso protetivo, evidência necessária e limite da inferência

Matriz 2 – Núcleo Mínimo de Gestão Continuada do Risco

Matriz 3 – Dimensões mínimas da avaliação inicial de risco

Matriz 4 – Indicadores da RIBPG relacionados à identificação de pessoas desaparecidas – maio de 2026

Matriz 5 – Núcleo Mínimo de Resposta Continuada a Desaparecimentos

Matriz 6 – Indicadores para avaliação do programa-piloto em desaparecimentos

Matriz 7 – Modalidades de descontinuidade protetiva nos desaparecimentos

Matriz 8 – Registros administrativos da violência sexual infantojuvenil e seus limites de leitura

Matriz 9 – Circuitos doméstico e digital da violência sexual infantojuvenil

Matriz 10 – Portas de entrada do sistema de proteção

Matriz 11 – Conteúdo mínimo do primeiro plano de resposta

Matriz 12 – Fontes de investigação, potencial explicativo e limites

Matriz 13 – Núcleo Mínimo de Continuidade da Proteção

Matriz 14 – Indicadores para avaliação do programa-piloto em
violência sexual infantojuvenil

Matriz 15 – Modalidades de descontinuidade protetiva na
violência sexual infantojuvenil

GLOSSÁRIO

Desaparecimento administrativo

A expressão é empregada nesta obra para designar a circunstância em que a pessoa procurada está fisicamente localizada, ou é identificável, em alguma estrutura estatal (hospital, serviço de acolhimento, unidade prisional, instituto médico-legal), sem que o registro correspondente seja vinculado à ocorrência de origem. O resultado é que a busca permanece aberta para a família e para os demais órgãos, enquanto o sistema já dispõe da informação que a encerraria. O termo descreve, portanto, uma falha de vinculação, e não de localização.

Descontinuidade protetiva

Termo utilizado neste esforço para designar a perda verificável de conexão entre o sinal relevante, o conhecimento institucional, a competência para agir, a providência decidida, sua execução, a reavaliação do risco e o resultado que deveria retroalimentar o sistema. Trata-se de categoria analítica, cuja constatação exige apontar em que ponto do percurso a ligação se rompeu. Sua verificação não implica, por si, ilicitude, culpa funcional ou nexos causal: explicações alternativas – atuação diligente, insuficiência de capacidade territorial, alteração abrupta do risco, exercício de autonomia pela pessoa protegida – permanecem disponíveis e devem ser afastadas caso a caso.

Encerramento verificável

Desfecho cuja correção pode ser demonstrada por elementos registrados, e não apenas afirmada. Supõe identidade confirmada, condição registrada, vinculação ao caso de origem, atualização sincronizada dos sistemas, comunicação à família nos limites da segurança e acionamento das providências remanescentes. Distingue-se, por isso, da baixa administrativa da ocorrência, que pode ocorrer sem que qualquer desses elementos exista.

Evento sentinela

Conceito importado da epidemiologia e da segurança do paciente. Foi empregado pela primeira vez em 1976, quando Rutstein e colaboradores propuseram identificar sentinel health events – doença prevenível, incapacidade ou óbito evitável – como método clínico de aferição da qualidade da assistência médica. A Joint Commission adotou política formal sobre eventos sentinela em 1996, definindo-os como incidentes de segurança do paciente que resultam em morte, dano permanente ou dano temporário grave, e vinculando sua ocorrência à obrigação de análise de causa raiz e plano de ação. A característica que interessa a esta obra está no desenho dessa análise: os fatores causais são examinados com foco em sistemas e processos, e não no desempenho individual, o que a mantém distinta da apuração disciplinar.

Nesta obra, a expressão designa o fato que, uma vez conhecido pelo sistema de proteção, deveria disparar reavaliação obrigatória do risco – o descumprimento de medida protetiva, a ameaça reiterada, a aquisição de arma, a violação

de área de exclusão –, independentemente de apuração de responsabilidade.

Núcleo mínimo

Emprega-se a expressão neste trabalho com a finalidade de designar o conjunto mínimo de funções que precisam existir e ser verificáveis em determinado fluxo de proteção – identificação do caso, responsável definido, confirmação de transições, reavaliação, encerramento demonstrável –, independentemente do arranjo administrativo que as execute. Designa funções distribuídas, e não a criação de nova estrutura: o núcleo pode ser implementado por interoperabilidade, regras de transição, definição de responsabilidade, ajustes de rotina e supervisão.

Convém demarcá-la em relação a categorias homônimas do direito constitucional. Núcleo essencial dos direitos fundamentais e mínimo existencial designam conteúdos substantivos indisponíveis, oponíveis ao legislador e ao administrador. O núcleo mínimo de que aqui se trata é organizacional e infralegal: descreve o desenho operacional sem o qual a norma existente deixa de produzir efeito verificável. Nenhuma afirmação sobre conteúdo essencial de direito fundamental decorre do emprego da expressão neste sentido.

Percurso protetivo

Emprega-se neste esforço este conceito para explicar a sequência pela qual um sinal ingressa no sistema, é qualificado,

alcança agente competente, produz decisão, converte-se em execução, é reavaliado e gera encerramento justificável ou aprendizagem institucional. Funciona como unidade de análise: o objeto observado é o caso, e não o órgão, de modo que a informação seja acompanhada através das fronteiras institucionais e não dentro de cada uma delas. O percurso raramente é linear – etapas correm em paralelo, órgãos distintos recebem sinais independentes, uma providência produz nova informação –, e sua reconstrução temporal serve à localização das transições críticas.

Responsável de referência

Expressão adaptada do vocabulário do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social, nos quais profissional de referência e técnico de referência designam o agente encarregado do acompanhamento continuado de determinado usuário ou família, e nos quais o par referência e contrarreferência descreve o encaminhamento entre serviços com retorno da informação à origem.

Nesta obra, a expressão designa o agente ou a unidade identificável a quem incumbe conduzir o caso ao longo do percurso, receber fatos novos, confirmar transições e responder pela continuidade – função que, no desenho vigente, frequentemente não está atribuída a ninguém em particular.

Rota crítica

Categoria formulada por Montserrat Sagot em estudo da Organização Pan-Americana da Saúde publicado em 2000, que

investigou o trajeto percorrido por mulheres em situação de violência em dez países latino-americanos. Retrata o processo interativo constituído pelas decisões e ações da mulher afetada pela violência e pelas respostas sociais que ela encontra ao buscar soluções, iniciando-se no rompimento do silêncio e organizando-se em torno de fatores impulsores e inibidores da busca de ajuda. A categoria foi amplamente incorporada no Brasil, inclusive em pesquisa do Conselho Nacional de Justiça.

O registro se justifica pela vizinhança com o objeto desta obra e pela diferença de recorte. A rota crítica observa o percurso da pessoa que busca ajuda, com seus determinantes pessoais, familiares e comunitários. O percurso protetivo, tal como aqui empregado, observa o trajeto da informação entre instituições depois que o sinal ingressou no sistema. Os dois recortes são complementares: um descreve o esforço de quem procura; o outro, a condução por quem deveria conduzir.

INTRODUÇÃO

Entre o sinal e a proteção

Riscos conhecidos, percurso institucional e atraso verificável

1. O problema: conhecer o risco e produzir proteção

Há danos que surpreendem as instituições e há danos que se formam diante delas. Embora pareça simples, a distinção se apresenta um tanto mais complexa quando submetida à observação empírica. Um risco pode existir na experiência de uma pessoa sem jamais ter sido comunicado ao poder público; pode chegar a uma única porta de entrada sob forma ambígua; pode ser registrado sem que eventual episódio anterior seja recuperado; ou pode gerar decisão formal cuja execução não seja confirmada. Entre o desconhecimento absoluto e a omissão manifesta há uma extensa zona institucional permeada de sinais parciais, competências distribuídas, providências sucessivas e tempos que nem sempre se ajustam à urgência do caso.

Este livro investiga essa zona. Sua pergunta central pode ser formulada nos seguintes termos: *em que circunstâncias o Estado brasileiro dispõe de sinais de risco, registros, instrumentos jurídicos ou instituições competentes, mas não consegue transformar esse conjunto em proteção tempestiva, continuada e verificável?*

A metáfora “o Estado chega tarde” serve como hipótese inicial desta investigação e somente adquire conteúdo analítico quando se pode indicar o que chegou ao conhecimento institucional, quem possuía competência para agir, que providência era juridicamente admissível e materialmente factível, onde se interrompeu o percurso e por que essa ruptura pode ter contribuído para a permanência ou o agravamento do risco. Sem essas mediações, a proposta se converteria apenas em uma acusação genérica, incapaz de distinguir deficiência institucional, limitação inevitável, decisão justificável diante de informação incompleta e resultado que não poderia ser prevenido.

Em alguns casos, a demora cronológica é o problema mais perceptível: uma busca não começa, uma comunicação não alcança o destinatário ou uma medida perecível é executada quando já perdeu utilidade. Em outros, atos são praticados rapidamente e, ainda assim, a proteção perde continuidade. O boletim é registrado, mas não se vincula aos registros anteriores; a medida é deferida, mas sua implementação não se torna observável; o encaminhamento é expedido, mas o recebimento não é confirmado; a criança é ouvida, porém saúde, proteção e investigação percorrem circuitos paralelos; a pessoa é localizada em outro serviço, mas permanece desaparecida para a ocorrência de origem. Nesses casos, a soma de atividades formais não equivale a um percurso protetivo.

É nessa passagem que se situa a tese orientadora da obra. Parte da proteção insuficiente pode decorrer menos da inexistência de normas ou instituições do que da perda de conexão entre informações, responsabilidades, decisões, atos e resultados. O atraso, sob esse enfoque, não é atributo exclusivo de um agente nem se identifica necessariamente com inércia

total. Pode ser produzido pela arquitetura do fluxo, pela fragmentação das bases, pela ausência de referência responsável, por transições sem confirmação, pela falta de reavaliação ou pela incapacidade de aprender com desfechos críticos.

2. Descontinuidade protetiva como categoria analítica

Denomina-se **descontinuidade protetiva** a perda verificável de conexão entre um sinal relevante, o conhecimento institucional, a competência para agir, a providência decidida, sua execução, a reavaliação do risco e o resultado que deveria retroalimentar o sistema. A categoria descreve um problema de percurso. Seu emprego exige localizar a ruptura e não autoriza presumir, a partir do dano final, que todas as etapas anteriores tenham falhado.

Essa definição contém cinco escolhas.

A primeira é tomar o caso, e não o órgão, como ponto de observação. Instituições organizam-se por competências; a pessoa exposta ao risco experimenta uma trajetória única. Polícia, Judiciário, Ministério Público, saúde, assistência social, escola, perícia, serviços de acolhimento e estruturas administrativas podem cumprir parcelas legítimas de suas atribuições sem que o conjunto produza continuidade. A análise precisa, portanto, acompanhar a informação através das fronteiras institucionais.

A segunda escolha é distinguir atividade de proteção. Registrar, decidir, encaminhar, notificar e investigar são atos relevantes, mas seu valor protetivo depende da função que

desempenham no percurso. Uma comunicação somente integra a resposta quando chega ao destinatário adequado, conserva o conteúdo necessário e provoca a providência correspondente. Uma medida somente pode ser avaliada quando se conhece o intervalo entre decisão, ciência, execução e eventual descumprimento. De maneira similar, um encerramento somente é confiável quando localização, identificação, comunicação e baixa registral se referem à mesma pessoa e ao mesmo caso.

A terceira consiste em reconhecer que a informação possui temporalidade, na medida em que certos dados perdem utilidade rapidamente e outros ganham significado apenas quando relacionados a fatos posteriores. Um sinal isolado pode ser ambíguo, enquanto sua repetição, combinação ou agravamento modifica a avaliação. Por isso, continuidade exige preservar origem, data, finalidade, grau de certeza e relação com o histórico, de modo que nova informação possa alterar decisões ainda em curso.

A quarta escolha é tratar o atraso como fenômeno graduado. Há ausência completa de resposta, execução parcial, transição interrompida, reavaliação omitida e aprendizagem não realizada. Essas modalidades possuem responsáveis, mecanismos e consequências distintas. Reuni-las sob a expressão imprecisa “falha da rede” pouco acrescentaria, uma vez que a categoria somente será útil se permitir perguntar onde a informação se perdeu, qual etapa deixou de produzir resultado e que alteração incremental poderia reduzir a recorrência da ruptura.

A quinta escolha é preservar a possibilidade de explicações alternativas, posto que um percurso pode

permanecer inconcluso apesar de atuação diligente; a capacidade territorial pode ser insuficiente; o risco pode mudar abruptamente; a informação disponível pode não justificar medida mais invasiva; a pessoa protegida pode exercer autonomia de forma incompatível com a estratégia institucional; ou a dinâmica criminal pode frustrar providências razoáveis. Descontinuidade protetiva não deve ser compreendida necessariamente como resultado de uma ação ilícita, seja deliberada ou culposa, mas como uma hipótese institucional que precisa ser demonstrada em graus compatíveis com as etapas.

3. Deveres de proteção e seus limites

A Constituição de 1988 protege vida, integridade, liberdade, igualdade, segurança, intimidade, convivência familiar e acesso à justiça. Em relação a mulheres, crianças, adolescentes e outras pessoas em situação de vulnerabilidade, esses direitos são densificados por comandos específicos de prevenção, assistência e proteção. A ordem constitucional não se limita a vedar interferências arbitrárias. Ela exige que o Estado organize estruturas capazes de prevenir violações, responder a riscos cognoscíveis, investigar fatos, oferecer cuidado e possibilitar responsabilização.

Deveres positivos, entretanto, não equivalem a garantia absoluta de resultado. Nenhuma arquitetura institucional elimina toda violência, localiza imediatamente todas as pessoas desaparecidas ou assegura prova suficiente em todos os casos. A proteção juridicamente exigível deve ser apreciada à vista do conhecimento disponível no momento, da gravidade e especificidade do risco, da competência do agente, das

alternativas factíveis, da capacidade material e das salvaguardas incidentes. O resultado grave justifica escrutínio; não autoriza raciocínio retrospectivo que transforme o desfecho em prova de que a resposta correta era evidente desde o início.

Essa cautela cumpre dupla função. Evita naturalizar danos como fatalidades privadas, pois obriga a perguntar o que as instituições sabiam e poderiam fazer. Ao mesmo tempo, impede que todo resultado adverso seja imputado ao Estado sem reconstrução do percurso. A responsabilidade jurídica, a avaliação de política pública e a identificação de vulnerabilidade organizacional operam em planos relacionados, mas não idênticos.

Também não se pode buscar continuidade à custa dos próprios direitos que se pretende proteger. Integração de informações não significa acesso irrestrito. Avaliação de risco não é previsão determinística. Publicidade de desaparecimento deve considerar autonomia e segurança. Proteção da criança não autoriza multiplicação de entrevistas nem circulação desnecessária de material sensível. Medidas protetivas não dispensam adequação, necessidade, proporcionalidade e revisão. Investigação orientada à efetividade permanece submetida à legalidade, ao contraditório, à integridade da prova e às garantias do investigado.

O dever positivo de proteção é, assim, simultaneamente organizacional e limitado. Exige capacidade de agir, mas também disciplina sobre quem acessa, decide e registra; exige celeridade, mas não supressão de garantias; exige integração, mas segundo finalidade legítima e minimização de dados; exige

aprendizagem, sem converter casos críticos em justificativa automática para expansão de vigilância ou intervenção.

4. A unidade de análise: o percurso protetivo

Os três capítulos adotam como unidade de análise o **percurso protetivo**. A expressão designa a sequência pela qual um sinal ingressa no sistema, é qualificado, alcança agente competente, produz decisão, converte-se em execução, é reavaliado e, ao final, gera encerramento justificável ou aprendizagem institucional.

O percurso não é necessariamente linear. Etapas podem ocorrer em paralelo; diferentes órgãos podem receber sinais independentes; uma providência pode produzir nova informação; e o risco pode exigir retorno a decisões anteriores. Ainda assim, a reconstrução temporal oferece uma disciplina comum. Em cada fenômeno, procura-se responder:

1. que sinais precederam ou acompanharam o dano;
2. quais instituições os receberam ou poderiam legitimamente tê-los recebido;
3. que significado os sinais possuíam naquele momento, sem o benefício retrospectivo do desfecho;
4. que competência jurídica e capacidade material estavam disponíveis;
5. que decisão foi tomada, comunicada e executada;
6. como informações posteriores modificaram, ou deveriam ter modificado, o plano;

7. onde ocorreu perda, atraso, repetição indevida ou interrupção do fluxo;
8. que direito fundamental e que dever positivo estavam em jogo;
9. que explicações alternativas permanecem plausíveis;
10. que medida incremental poderia tornar a continuidade observável e avaliável.

A sequência impede que o diagnóstico se encerre na constatação de fragmentação. Em políticas públicas complexas, alguma distribuição de funções é inevitável e desejável. O problema não é a existência de especialização, mas a ausência de interfaces capazes de conservar a unidade do caso. A pergunta decisiva deixa de ser “quantos órgãos atuaram?” e passa a ser “o resultado de cada atuação alcançou, no tempo útil, quem precisava decidir a etapa seguinte?”.

Essa unidade também permite separar dimensões que frequentemente se confundem. Prevenção, proteção, cuidado, busca, investigação, responsabilização e reparação obedecem a finalidades e regimes distintos. Uma resposta protetiva pode ser urgente mesmo quando a prova penal ainda é insuficiente; uma investigação pode precisar continuar depois de cessado o risco imediato; uma absolvição não demonstra que o cuidado foi indevido; uma condenação não prova que o percurso protetivo foi adequado. O livro examina as interfaces entre essas dimensões sem reduzi-las umas às outras.

5. Método, corpus e estratégia de investigação

A obra combina análise jurídico-institucional, leitura crítica de dados administrativos e formulação de intervenções avaliáveis. As fontes empíricas iniciais foram o **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026**, sua planilha de dados e o infográfico **Segurança em Números 2026**. Elas dimensionam ocorrências registradas, permitem localizar séries e contrastes territoriais e oferecem o ponto de partida comum dos capítulos. Não são, contudo, suficientes para reconstruir trajetórias individuais ou atribuir causalidade.

Por isso, cada capítulo cruza os dados do Anuário com legislação, regulamentos, atos administrativos, documentos técnicos, bases setoriais, informações de órgãos públicos e literatura especializada. A fonte normativa demonstra competências, deveres, instrumentos e salvaguardas; não comprova implementação. A estatística agregada descreve registros sob determinada definição e cobertura; não revela automaticamente incidência real, qualidade da resposta ou identidade entre entradas e desfechos. Relatórios de resultados podem demonstrar capacidade instituída e realizações concretas, mas não autorizam extrapolação para territórios, períodos ou casos não observados.

O método possui quatro movimentos.

O primeiro é **descritivo**: delimitar o fenômeno, suas categorias administrativas, as bases disponíveis e o que efetivamente medem. O segundo é **reconstrutivo**: ordenar competências, atos e fluxos esperados, identificando transições críticas. O terceiro é **explicativo, porém condicionado**: formular mecanismos plausíveis de atraso e confrontá-los com explicações alternativas. O quarto é **propositivo**: converter

rupturas observáveis em intervenções incrementais, com responsável, mecanismo, resultado esperado, riscos e indicadores.

Não se pretende produzir uma taxa nacional de “atraso estatal”. As bases públicas não oferecem identificadores e coortes compatíveis para acompanhar, em escala nacional, o mesmo caso entre denúncia, providências, desfecho e revisão. Tampouco os três fenômenos admitem uma unidade estatística comum. O livro trabalha com uma estratégia de inferência por mecanismos: identifica onde a arquitetura permite perda de continuidade, examina evidências de que a ruptura pode ocorrer e propõe formas de torná-la observável. A frequência, a distribuição territorial e a contribuição causal de cada mecanismo dependem de estudos complementares.

6. Escala das inferências e disciplina causal

Para evitar que comandos jurídicos, números administrativos e casos críticos sejam tratados como provas equivalentes, a análise utiliza uma escala de força das conclusões.

No primeiro nível está o **dever normativo**: a lei, o regulamento ou o ato institucional permite afirmar que determinada competência, providência ou salvaguarda foi prevista. No segundo está a **capacidade instituída**: existem estruturas, sistemas, equipes, formulários, mecanismos ou procedimentos destinados a executar o dever. No terceiro está a **vulnerabilidade observável**: dados, documentos ou desenhos de fluxo revelam um ponto em que a continuidade pode ser perdida ou não pode ser demonstrada. No quarto está

a **falha comprovada**: auditoria, microdado ou reconstrução de caso mostra que uma providência exigível não foi adotada, foi executada tardiamente ou não alcançou seu destinatário. No quinto está a **contribuição causal**: além da falha, há fundamento para sustentar que a ação omitida ou inadequada possuía probabilidade relevante de evitar ou reduzir o dano.

Cada nível exige fonte mais específica. A existência de medida protetiva não demonstra sua execução material. A permanência de um desaparecimento não comprova inércia. A repetição de contato com uma criança não é necessariamente revitimização, pois pode responder a finalidade clínica ou processual legítima. Do mesmo modo, ausência de registro pode significar subnotificação, deficiência de integração ou inexistência do evento. O texto emprega linguagem proporcional à evidência: “a norma exige”, “a estrutura permite”, “os dados sugerem vulnerabilidade”, “o caso demonstra ruptura” ou “a reconstrução sustenta contribuição causal”.

A reconstrução causal requer, no mínimo, linha temporal, informação disponível, competência, capacidade, decisão, justificativa, alternativa factível e análise de evitabilidade. O conhecimento posterior do resultado não pode ser projetado sobre o agente que decidiu sob incerteza. Ao mesmo tempo, a incerteza não funciona como salvo-conduto institucional: quando o risco é grave e a informação ainda incompleta, o dever pode consistir precisamente em preservar dados, adotar providência proporcional, registrar a hipótese e programar reavaliação.

Essa disciplina é essencial porque a obra examina proteção insuficiente sem transformar crítica institucional em

condenação apriorística. Seu objetivo é tornar o debate mais exigente. A afirmação forte não é a que acusa indistintamente; é a que demonstra, com precisão, que etapa se perdeu, segundo qual dever, diante de que informação e com que consequência provável.

7. Intervenções incrementais e continuidade verificável

Os diagnósticos convergem para medidas graduais: identificadores de caso, linhas temporais, avaliação e reavaliação de risco, confirmação de recebimento e execução, responsáveis de referência, preservação de informações perecíveis, alertas institucionais, auditorias de percurso, revisão de casos críticos e indicadores de tempo, qualidade e resultado.

Essas propostas não partem da premissa de que todo problema exija novo crime, aumento de pena, órgão adicional ou base central irrestrita. Em diversos pontos, o ordenamento já distribui competências suficientes; a questão reside em fazer com que elas operem como sequência. Por isso, a expressão **núcleo mínimo** designa funções distribuídas e verificáveis, não a criação automática de nova estrutura administrativa. O núcleo pode ser implementado mediante interoperabilidade, regras de transição, definição de responsabilidade, ajustes de rotina e supervisão.

Toda intervenção é examinada segundo cinco elementos: agente responsável, mecanismo de atuação, resultado esperado, riscos e forma de avaliação. Acrescenta-se uma preferência por programas-piloto em territórios com

capacidades distintas. Antes de expansão, devem ser medidos não apenas volumes de atividade, mas tempos úteis, confirmação de transições, qualidade do registro, desigualdade territorial, efeitos indesejados, experiência das pessoas protegidas e capacidade de revisão.

Indicadores também precisam respeitar a finalidade. Aumento de registros pode refletir maior acesso e não agravamento real; redução pode esconder barreira de entrada. Mais medidas concedidas não significam, isoladamente, proteção executada. Mais contatos podem representar cuidado ou repetição evitável. Mais localizações em determinado ano podem resolver casos antigos e não informar o desempenho da coorte recém-registrada. A avaliação deve relacionar insumos, processos, produtos, continuidade, qualidade e resultados sem eleger um único número como substituto do fenômeno.

8. Três modalidades de descontinuidade protetiva

A seleção dos capítulos não pretende inventariar todos os campos em que a proteção estatal pode falhar. A obra adota três estudos suficientemente distintos para testar a mesma hipótese sob condições crescentes de incerteza.

O **Capítulo 1**, *Entre a medida e a proteção*, examina feminicídios e gestão continuada do risco. É o caso em que a relação entre sinal e proteção parece mais imediata: ameaças, agressões, perseguições, avaliação de risco, medidas protetivas e descumprimentos podem produzir conhecimento institucional explícito. O capítulo demonstra, contudo, que reconhecer o risco e deferir uma providência não encerram o

dever. A continuidade depende de comunicação, execução, fiscalização, reavaliação e aprendizagem.

O Capítulo 2, *Entre o desaparecimento e a busca*, desloca o problema para a incerteza. A ausência é conhecida, mas sua causa pode ser voluntária, acidental, clínica, social ou criminosa. A descontinuidade pode configurar-se quando o Estado espera que o perigo se revele antes de organizar resposta proporcional, ou quando providências efetivamente adotadas deixam de retornar ao mesmo caso. O capítulo acrescenta à tese a exigência de agir sem criminalizar toda ausência e de manter continuidade entre registro, busca, investigação, identificação, família e encerramento.

O **Capítulo 3**, *Entre a revelação e a proteção*, enfrenta violência sexual contra crianças e adolescentes nos circuitos doméstico e digital. Aqui, o sinal pode ingressar de forma fragmentária, e a própria tentativa institucional de conhecê-lo pode gerar nova exposição. A proteção exige coordenar segurança, saúde, cuidado, escuta, preservação de vestígios e investigação, sem fazer da criança o mecanismo de integração entre sistemas. O capítulo mostra que o atraso pode ser produzido depois da revelação, quando fragmentos não formam caso acompanhável ou quando a busca por prova degrada a informação e revitimiza.

A ordem produz uma progressão deliberada: risco reconhecido que perde acompanhamento; ausência conhecida cuja causa permanece incerta; e sinal fragmentário cuja circulação exige proteção contra a própria intervenção. Os capítulos não aplicam mecanicamente uma fórmula comum. Cada um modifica a categoria transversal e expõe seus limites.

A unidade da obra está na pergunta sobre continuidade; sua força comparativa está na diferença entre os percursos.

9. Alcance, limites e compromisso da obra

O livro não oferece teoria geral de todas as omissões estatais em segurança pública. Também não examina a totalidade das políticas relativas a mulheres, pessoas desaparecidas ou crianças e adolescentes. Seus recortes concentram-se nas situações em que sinais conhecidos ou cognoscíveis deveriam atravessar instituições, produzir providências e permanecer vinculados ao caso.

A escolha por três capítulos é substantiva. Outros temas inicialmente considerados – entre eles fraudes digitais, tráfico de pessoas, suicídio policial e proteção de pessoas sob custódia – possuem relevância própria, mas acrescentariam ecossistemas, temporalidades e problemas metodológicos capazes de dispersar a demonstração. A exclusão não significa negar sua relação possível com o atraso estatal. Significa preservar a unidade desta obra e não apresentar como capítulo complementar aquilo que exigiria investigação autônoma.

As conclusões, portanto, devem permanecer proporcionais ao corpus. Os capítulos permitem sustentar que o desenho institucional contém pontos recorrentes de descontinuidade; que parte deles pode ser reduzida por medidas incrementais; e que a efetividade precisa ser observada no percurso, não apenas na existência formal de normas ou no volume de atos. Não permitem estimar uma frequência nacional única, atribuir todo dano a falha pública ou afirmar que o mesmo mecanismo explica fenômenos distintos.

Há, por fim, um compromisso de forma e de substância. A crítica institucional será firme onde a evidência permitir, mas não se apoiará em estatísticas descontextualizadas nem em imputações retrospectivas. Direitos fundamentais serão tratados como critérios de organização, atuação e limite, não como ornamento abstrato. As propostas buscarão responsáveis, mecanismos e indicadores, evitando a promessa vazia de reforma total.

Assegurar continuidade protetiva não significa estar presente em toda parte, antecipar todo dano ou eliminar a incerteza. Significa organizar o que o Estado já sabe, reconhecer o que ainda ignora, agir de maneira proporcional enquanto a informação conserva utilidade, confirmar que as transições ocorreram e aprender com os resultados. A questão que acompanha as páginas seguintes é, assim, menos retórica do que operacional:

Quando um sinal relevante ingressa no sistema público, o Estado consegue preservá-lo como trajetória e convertê-lo, no tempo útil, em proteção verificável?

É a resposta a essa pergunta – variável entre fenômenos, territórios e casos – que permitirá identificar quando se configurou uma descontinuidade protetiva.

CAPÍTULO 1

Entre a medida e a proteção

Feminicídio, gestão do risco e descontinuidade protetiva

1.1. O fenômeno: violência letal e sinais antecedentes

O feminicídio ocupa posição singular no debate brasileiro sobre segurança pública. Trata-se, ao mesmo tempo, de uma forma extrema de violência baseada no gênero, de um problema de proteção de direitos fundamentais e de um teste da capacidade estatal de agir diante de riscos que, em parte dos casos, não surgem no instante do desfecho. A morte pode ser precedida por ameaças, agressões, perseguições, violência psicológica, controle coercitivo, acesso do agressor a armas, tentativas de separação e descumprimentos de medidas protetivas. Essa possibilidade, entretanto, deve ser formulada com cautela: uma sucessão socialmente observável de episódios não equivale, por si só, a uma trajetória conhecida pelas instituições, tampouco demonstra que o resultado fosse previsível ou evitável.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026, o Brasil registrou 1.571 feminicídios em 2025, aumento de 4,0% em relação a 2024, e 4.189 tentativas de feminicídio, crescimento de 5,9%. No mesmo ano, foram contabilizados 286.270 registros de lesão corporal dolosa em contexto de

violência doméstica contra mulheres, 788.531 de ameaça, 123.871 de perseguição, 60.830 de violência psicológica e 132.025 de descumprimento de medidas protetivas. As localizações são precisas: Anuário 2026, Tabelas 21 e 23 a 27, pp. 149 e 151–155; planilha oficial, abas T21 e T23 a T27. O infográfico funciona como síntese, mas os valores utilizados neste capítulo foram conferidos nas tabelas e na planilha.

Essa distinção é decisiva, na medida em que a incidência real e criminalidade registrada não são equivalentes. O crescimento de determinada categoria pode resultar de aumento da violência, maior disposição para denunciar, ampliação dos canais de atendimento, alterações legislativas, mudanças classificatórias ou melhoria dos sistemas de informação. Da mesma forma, a redução de registros pode ocultar subnotificação, barreiras de acesso ou perda de capacidade institucional. As estatísticas administrativas medem fatos que ingressaram em um fluxo estatal; não constituem retrato integral da violência existente.

Essas categorias não constituem uma sequência estatística comum. Em vez disso, possuem unidades de contagem, taxas, coberturas e condições de registro próprias. A ameaça registrada não é necessariamente praticada pelo mesmo autor de um feminicídio posterior; um descumprimento não corresponde automaticamente a uma mulher distinta; e o aumento de perseguição ou violência psicológica pode ser influenciado pela consolidação de tipos penais relativamente recentes. A transformação do feminicídio em crime autônomo pela Lei nº 14.994/2024 também exige atenção à continuidade classificatória, embora o Fórum Brasileiro de Segurança Pública tenha mantido sua inclusão no total de homicídios de mulheres

para preservar a série histórica (Anuário 2026, notas das Tabelas 21 e 23, pp. 149 e 151).

A leitura autorizada é, portanto, mais modesta e mais útil: há um volume expressivo de fatos que podem funcionar como sinais de risco quando pertencem ao mesmo percurso individual, mas as bases agregadas não permitem vinculá-los. A hipótese do capítulo depende justamente dessa passagem entre estoque estatístico e trajetória: não basta contar ocorrências; é preciso saber se os registros relativos à mesma mulher foram associados, qual providência provocaram e como fatos posteriores modificaram a proteção.

Ainda assim, os números apontam uma questão que a política pública não pode ignorar. Se algumas mortes são precedidas por eventos identificáveis, a prevenção não depende apenas de ampliar penas depois do resultado. Depende da capacidade de reconhecer sinais, avaliar sua combinação, executar providências e revisar o plano de proteção quando o risco se transforma. A questão central deste capítulo não consiste em saber por que, em sentido amplo, ocorrem feminicídios. É mais delimitada: **quando informações relevantes ingressam no sistema estatal, em que medida são preservadas como trajetória e convertidas em proteção tempestiva, verificável e ajustável?**

A hipótese adotada é a de que parte da insuficiência protetiva decorre menos de um vazio normativo do que de uma descontinuidade entre etapas já formalmente previstas. O risco noticiado pela vítima é registrado, mas pode não acompanhar o caso; a medida prevista em lei é deferida, mas sua execução material nem sempre se torna observável e acompanhada; o descumprimento é apurado como ilícito, mas pode não

provocar reavaliação, persistindo a medida que se mostrou insuficiente; o desfecho grave é contabilizado, mas nem sempre retorna ao sistema como aprendizagem. No percurso aqui examinado, a descontinuidade protetiva aparece precisamente na perda de conexão entre informação, decisão, execução, fiscalização, reavaliação e revisão.

Não se afirma que essa sequência esteja presente em todo feminicídio. Há mortes sem contato estatal anterior; há sinais ambíguos ou conhecidos apenas por pessoas próximas; há mudanças repentinas; e há situações em que instituições atuam de maneira adequada sem conseguir impedir o resultado. A hipótese do atraso estatal somente se torna empiricamente examinável quando se distingue o risco existente na vida social do risco efetivamente comunicado ou cognoscível pelas instituições.

1.2. Quando o risco se torna conhecido pelo Estado

Os sinais de violência percorrem caminhos desiguais antes de se tonearm conhecimento institucional. Uma ameaça pode ser confidenciada a familiar, vizinha, colega de trabalho, profissional de saúde ou integrante da escola dos filhos. Pode ser comunicada a serviço de assistência, canal telefônico, unidade policial, Ministério Público ou Judiciário. Pode também não ser relatada, por medo, dependência econômica, vínculo afetivo, vergonha, descrença, vigilância exercida pelo agressor ou impossibilidade material de buscar ajuda.

Essa circunstância é designada na literatura pela expressão “rota crítica”. Formulada por Montserrat Sagot em

estudo da Organização Pan-Americana da Saúde¹, o termo descreve o processo interativo entre as decisões da mulher afetada pela violência e as respostas sociais que ela encontra ao buscar soluções, com seus fatores impulsores e inibidores. A abordagem de que aqui se cuida é distinta, embora complementar: interessa o que ocorre com a informação depois que ela ingressa no sistema público, como circula entre órgãos, o que provoca e onde se perde. Uma perspectiva descreve o esforço de quem procura; a outra, a condução por quem deveria conduzir. Sem a primeira, a segunda correria o risco de tomar a comunicação como ponto de partida natural, quando ela é, em muitos casos, o resultado improvável de um percurso já custoso empreendido pela vítima.

Por isso, a existência social de um sinal não autoriza, isoladamente, imputar omissão ao Estado. Para avaliar a resposta institucional, é necessário formular pelo menos quatro perguntas: qual informação estava disponível; a quem foi comunicada; que significado ela podia razoavelmente assumir naquele momento; e qual providência estava juridicamente e materialmente ao alcance do agente que a recebeu.

¹ SAGOT, Montserrat. La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: estudios de caso de diez países. Washington: Organización Pan-Americana da Saúde, 2000. O estudo investigou o trajeto percorrido por mulheres em situação de violência em dez países latino-americanos, definindo a rota crítica como o processo interativo constituído pelas decisões e ações da mulher afetada e pelas respostas sociais encontradas em sua busca de soluções, iniciado no rompimento do silêncio. A categoria foi amplamente incorporada no Brasil, inclusive em pesquisa do Conselho Nacional de Justiça sobre o tema.

Assim, entre “saber” e “não saber” existem graus e formas de cognoscibilidade. Um boletim de ocorrência pode registrar apenas o episódio imediato. Um formulário estruturado pode revelar acesso a arma, escalada, perseguição e separação recente. Registros anteriores podem estar dispersos entre municípios, órgãos ou sistemas. Uma unidade pode conhecer uma ameaça sem visualizar medida protetiva já deferida; outra pode conhecer a decisão sem receber notícia de nova aproximação. Em razão de todas essas circunstâncias, é lícito afirmar que o problema não reside somente na produção de informação, mas na capacidade de relacioná-la segundo as finalidades perseguidas.

É útil distinguir cinco estágios:

1. o sinal existe na experiência da mulher ou de pessoas próximas;
2. o sinal é comunicado a algum ponto da rede pública;
3. a informação é registrada com qualidade suficiente;
4. o registro é relacionado ao histórico necessário à decisão;
5. o conhecimento produz encaminhamento, execução ou reavaliação.

Uma ruptura pode ocorrer em qualquer estágio. A mulher pode não conseguir acesso; o relato pode ser incompleto; o agente pode registrar a ocorrência sem aplicar instrumento de risco; sistemas podem criar casos duplicados; a informação pode não alcançar quem tem competência para decidir; ou a decisão pode não gerar execução. Atribuir todas essas situações a uma categoria genérica de “falha da rede” elimina justamente

o que precisa ser conhecido: o ponto, o mecanismo e o responsável pela interrupção.

O fluxo esperado também varia conforme a natureza do sinal. Uma notícia de perseguição digital demanda preservação de prova, vinculação ao histórico e avaliação de agravamento. A informação sobre arma exige verificar acesso, posse e possibilidade jurídica de apreensão. Uma violação de área de exclusão monitorada reclama alerta, despacho e resposta territorial. Uma manifestação de que a mulher pretende separar-se pode alterar a avaliação sem constituir ilícito. Não há um único procedimento capaz de substituir o juízo profissional. Há, porém, eventos que justificam dever mínimo de registrar, vincular e reexaminar.

O conhecimento estatal relevante deve ser funcional e protegido. Integrar o percurso não significa permitir acesso irrestrito de todos os órgãos a todos os dados. Significa assegurar que cada agente legitimado disponha dos elementos necessários à sua atribuição, com perfis de acesso, registro das consultas, correção de informações inexatas, finalidade determinada e salvaguardas contra exposição da mulher. A circulação excessiva ou insegura também pode produzir dano, especialmente quando contatos institucionais revelam localização, estratégia de proteção ou novo endereço.

1.3. Deveres positivos de proteção e limites da evitabilidade

A Constituição de 1988 não se limita a impedir intervenções arbitrárias. A inviolabilidade da vida, a igualdade, a dignidade da pessoa humana, a segurança e a proteção da

família impõem deveres positivos de organização e atuação. No campo da violência doméstica, o § 8º do art. 226 determina que o Estado assegure assistência à família e crie mecanismos para coibir a violência em suas relações. A Lei Maria da Penha desenvolve esse comando ao articular prevenção, assistência, proteção, investigação e responsabilização.²

A Convenção de Belém do Pará, incorporada ao direito brasileiro, reforça o dever de atuar com a devida diligência para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher. A devida diligência não deve ser confundida com garantia absoluta de resultado. Ela exige que o Estado organize estruturas razoáveis, acessíveis e capazes de responder a riscos conhecidos ou que deveriam ser reconhecidos nas circunstâncias. A avaliação jurídica de uma eventual omissão depende do conhecimento disponível, da gravidade e especificidade do risco, das competências institucionais, das providências possíveis e do nexo entre a conduta exigível e o dano.

A Corte Interamericana conferiu roupagem operacional a esse dever no caso *Campo Algodonero*³. Os deveres estatais de

² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório de Mérito nº 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil, 2001. A Comissão responsabilizou o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância diante da violência doméstica, reconhecendo padrão discriminatório de tolerância estatal decorrente da ineficácia da ação policial e judicial, com violação do art. 7º da Convenção de Belém do Pará e dos arts. 8 e 25 da Convenção Americana, em relação ao art. 1.1. Recomendou ao Estado a conclusão da persecução penal, a reparação da vítima e a adoção de medidas nacionais destinadas a eliminar essa tolerância. A Lei nº 11.340/2006 resulta dessa condenação. Os fatos ocorreram em Fortaleza, Ceará.

³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México. Exceção

prevenção e proteção diante de condutas de particulares ficam condicionados ao conhecimento de uma situação de risco real e imediato, referida a indivíduo ou grupo determinado, e às possibilidades razoáveis de prevenir ou evitar esse risco. Tratando-se de grupo historicamente discriminado, o escrutínio é mais estrito.

Os critérios evitam dois erros opostos, sendo o primeiro o tratamento de todo feminicídio como fatalidade privada, alheia ao dever estatal de prevenção. O segundo seria presumir responsabilidade institucional sempre que uma mulher morre após procurar o Estado. O dever de proteção é exigente, mas não elimina a autonomia do agressor, a incerteza da previsão nem os limites legítimos da intervenção pública. Uma política séria deve buscar reduzir riscos sem prometer segurança absoluta e sem converter avaliação em mecanismo determinístico de previsão.

Um ponto merece registro porque delimita o alcance desse dever. Em *Opuz v. Turquia*⁴, o Tribunal Europeu de

Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C nº 205, § 283. O caso versou sobre o desaparecimento e a morte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal e Laura Berenice Ramos Monárrez, cujos corpos foram encontrados em Ciudad Juárez em novembro de 2001. Foi a primeira oportunidade em que a Corte examinou a própria competência para conhecer de violações ao art. 7º da Convenção de Belém do Pará, assentando que, em matéria de violência contra a mulher, os Estados têm deveres reforçados em relação às obrigações genéricas da Convenção Americana. Os requisitos do dever de prevenção diligente remontam à linha inaugurada em *Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*.

⁴ TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *Opuz v. Turquia*, petição nº 33401/02. Sentença de 9 de junho de 2009. Nahide Opuz e sua mãe sofreram violência reiterada do marido daquela, incluindo tentativa de homicídio e ameaças de morte, tendo a mãe sido morta em 2002 depois

Direitos Humanos assentou que a retirada da queixa pela vítima não encerra a obrigação estatal: quanto mais grave a violência e maior o risco de reiteração, mais se impõe o prosseguimento da persecução no interesse público. Três anos depois, ao julgar conjuntamente a ADC 19 e a ADI 4424⁵, o Supremo Tribunal Federal afastou a exigência de representação da ofendida na lesão corporal praticada em contexto doméstico, por entender que ela esvaziava a proteção constitucional devida às mulheres. O fundamento invocado foi a proibição de proteção deficiente: o Estado responde tanto pelo excesso quanto pela insuficiência. Esse é o eixo do problema tratado aqui, com uma diferença que convém antecipar – a insuficiência examinada neste capítulo não está na norma, e sim no percurso que deveria realizá-la.

No plano normativo, o Brasil dispõe de um conjunto expressivo de instrumentos. A Lei Maria da Penha prevê

de haver comunicado as ameaças às autoridades e requerido proteção. A Corte reconheceu violação dos arts. 2º, 3º e 14 da Convenção Europeia e, pela primeira vez, qualificou a violência de gênero como forma de discriminação sob a Convenção. Aplicou o teste formulado em *Osman v. Reino Unido*, segundo o qual o dever de adotar medidas operacionais preventivas se ativa quando as autoridades sabiam, ou deveriam saber, da existência de risco real e imediato à vida de pessoa identificada.

⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADC 19/DF e ADI 4424/DF. Plenário, julgamento em 9 de fevereiro de 2012. Relator da ADI 4424: Min. Marco Aurélio. Na ADC 19, ajuizada pela Presidência da República, o Plenário declarou por unanimidade a constitucionalidade dos arts. 1º, 33 e 41 da Lei nº 11.340/2006. Na ADI 4424, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República com fundamento exposto na dignidade da pessoa humana, na igualdade, na proibição de proteção deficiente dos direitos fundamentais e no dever estatal de coibir a violência nas relações familiares, o Tribunal decidiu, por maioria, que a lesão corporal praticada contra a mulher em âmbito doméstico, ainda que leve ou culposa, se processa mediante ação penal pública incondicionada, e que aos crimes abrangidos pela lei não se aplica a Lei nº 9.099/1995.

medidas protetivas, atendimento especializado, articulação entre órgãos e políticas de prevenção. A Lei nº 14.149/2021 instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco. O Decreto nº 11.640/2023 criou o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios, com diretrizes de coordenação intersetorial e interfederativa. A Lei nº 14.899/2024 estabeleceu a elaboração de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar. Em 2026, a Lei nº 15.383 ampliou e detalhou a monitoração eletrônica de agressores como medida protetiva autônoma, fixando critérios de prioridade e mecanismos de alerta.

Esse repertório afasta a explicação simplificada de que a insuficiência decorra apenas da falta de norma. Pode haver lacunas regulatórias, orçamentárias ou procedimentais, mas o problema analítico mais promissor está na implementação: cobertura, qualidade, integração, execução, capacidade territorial e supervisão. A proteção formal existe; o que permanece insuficientemente observável é a forma pela qual seus componentes se conectam na vida concreta.

O direito fundamental à proteção também precisa conviver com outros direitos e limites. Compartilhamento de dados deve observar necessidade, finalidade e segurança. Monitoração eletrônica exige base legal, decisão fundamentada, proporcionalidade e capacidade de resposta. Contatos com a vítima precisam ser seguros. Classificações de risco não podem cristalizar estigmas nem substituir avaliação individual. O propósito de uma arquitetura protetiva não é ampliar indefinidamente vigilância ou coerção, mas fazer com que medidas adequadas sejam aplicadas, executadas e revistas de modo responsável.

1.4. A expansão das medidas protetivas e os limites dos dados disponíveis

As medidas protetivas de urgência tornaram-se eixo central da resposta estatal à violência doméstica. Sua importância resulta da possibilidade de intervenção célere e autônoma diante do risco, sem necessidade de aguardar o encerramento de investigação ou processo penal. Afastamento do lar, proibição de aproximação e contato, restrição de armas, monitoração e outras providências procuram interromper a exposição antes de novo episódio.

A autonomia da medida deixou de ser construção doutrinária. Ao julgar o Tema 1.249, em novembro de 2024⁶, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça fixou que as medidas protetivas de urgência têm natureza de tutela

⁶ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tema Repetitivo 1.249. Terceira Seção. REsp 2.070.717/MG, REsp 2.070.857/MG, REsp 2.070.863/MG e REsp 2.071.109/MG. Relator: Min. Joel Ilan Paciornik; relator para acórdão: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgamento em 13 de novembro de 2024, acórdão publicado em 25 de março de 2025. Informativo de Jurisprudência nº 836. Foram fixadas quatro teses: I – as medidas protetivas de urgência têm natureza jurídica de tutela inibitória e sua vigência não se subordina à existência, atual ou vindoura, de boletim de ocorrência, inquérito policial, processo cível ou criminal; II – sua duração vincula-se à persistência da situação de risco, razão pela qual devem ser fixadas por prazo temporalmente indeterminado; III – o reconhecimento de causa de extinção da punibilidade, o arquivamento do inquérito ou a absolvição do acusado não originam necessariamente a extinção da medida, dada a possibilidade de persistência do risco; IV – as medidas não se submetem a prazo obrigatório de revisão periódica, mas devem ser reavaliadas pelo magistrado, de ofício ou a pedido do interessado, quando constatado concretamente o esvaziamento da situação de risco, devendo a revogação ser precedida de contraditório, com oitiva da vítima e do suposto agressor, e comunicada à ofendida na forma do art. 21 da Lei nº 11.340/2006.

inibitória e que sua vigência não se subordina à existência, atual ou vindoura, de boletim de ocorrência, inquérito policial ou processo de qualquer natureza, devendo ser fixadas por prazo indeterminado enquanto persistir a situação de risco. A tese desloca o fundamento da medida do ilícito para o risco. É justamente esse deslocamento que torna imprescindível acompanhar o risco depois da decisão, já que nenhum processo o fará por ela.

O crescimento do número de medidas concedidas revela institucionalização do instrumento e demanda social. Não demonstra, por si só, êxito ou fracasso. Para avaliar proteção, seria necessário conhecer, ao menos, a relação entre pedidos, deferimentos, conteúdo das decisões, tempo de comunicação, execução material, duração, descumprimentos, reavaliações e resultados. A estatística de concessão informa que houve decisão; não informa integralmente o que aconteceu depois dela.

Essa diferença entre ato jurídico e proteção material constitui o primeiro intervalo invisível do fluxo. Uma ordem pode ser proferida rapidamente e chegar tarde à mulher, ao agressor ou ao órgão responsável por cumpri-la. Pode ser conhecida, mas não executada por dificuldade de localização, falta de equipe, indisponibilidade de equipamento, ausência de vaga ou problema de competência territorial. Pode ser cumprida inicialmente e tornar-se inadequada após agravamento. Sem campos que distingam decisão, expedição, ciência, início da execução, conclusão e impossibilidade justificada, situações muito diferentes aparecem como um mesmo resultado administrativo.

No âmbito do Prêmio CNJ de Qualidade, a Portaria CNJ nº 471, de 18 de dezembro de 2025, atribui pontuação quando o tempo médio entre o recebimento ou ajuizamento e a primeira concessão ou denegação da medida protetiva é de até dois dias. O indicador incentiva celeridade judicial e qualidade do registro no DataJud, mas não constitui sistema nacional completo de monitoramento da política. Seu recorte evidencia a necessidade de medidas posteriores: decisão–ciência da mulher; decisão–ciência do agressor; decisão–execução; tempo até instalação do equipamento; e tempo entre evento sentinela e revisão.

Também é necessário diferenciar medidas cuja execução se realiza principalmente por comunicação daquelas que demandam operação material. A proibição de contato precisa ser conhecida e fiscalizada; o afastamento do lar pode exigir apoio policial; a suspensão de posse de arma demanda localizar e recolher o objeto; a monitoração depende de equipamento, área de exclusão, central ativa e resposta; o acolhimento exige vaga e logística segura. Contabilizar todas como ordens homogêneas esconde capacidades muito distintas.

Os dados nacionais ainda não permitem calcular uma taxa geral de efetividade das medidas protetivas. O denominador seria incerto: medidas deferidas, mulheres protegidas, agressores vinculados, períodos de vigência ou episódios de risco? O resultado também teria de ser definido: ausência de morte, ausência de nova violência, cumprimento da ordem, aumento da percepção de segurança ou acesso continuado aos serviços? Uma avaliação rigorosa necessita combinar indicadores de processo, resultados intermediários e desfechos.

Matriz 1 – Percurso protetivo, evidência necessária e limite da inferência

ETAPA	REGISTRO ESPERADO	PONTO DE RUPTURA	EVIDÊNCIA NECESSÁRIA	INFERÊNCIA VEDADA
Qualificação	Relato e Fonar vinculados ao histórico	Aplicação ausente, incompleta ou não vinculada	Cobertura, completude e auditoria amostral	Ausência de formulário prova risco baixo
Decisão	Decisão fundamentada e conteúdo da medida	Informação relevante não chega ao decisor	Tempo, peças consultadas e fundamentos	Decisão desfavorável prova desídia
Comunicação	Expedição e ciência da mulher e do agressor	Ato expedido sem ciência útil ou segura	Data, meio, confirmação e tentativas	Expedição equivale a ciência
Execução	Afastamento, arma, monitoração, patrulha ou acolhimento	Ordem não se converte em providência material	Início, conclusão, impedimento e responsável	Deferimento equivale a proteção efetiva
Acompanhamento	Contato seguro e registro de fatos novos	Novo evento não retorna ao caso	Vínculo, prazo, destinatário e resposta	Ausência de registro prova ausência de violência

ETAPA	REGISTRO ESPERADO	PONTO DE RUPTURA	EVIDÊNCIA NECESSÁRIA	INFERÊNCIA VEDADA
Reavaliação	Revisão do risco e das medidas	Plano permanece estático após agravamento	Gatilho, decisão, prazo e justificativa	Todo evento exige medida mais gravosa
Aprendizagem	Revisão confidencial de casos críticos	Desfecho não modifica protocolo ou capacidade	Cobertura, recomendações e implementação	Morte durante MPU prova omissão causal

Fonte: elaboração própria.

A Matriz 1 não presume que o percurso seja linear nem que todas as funções pertençam ao mesmo órgão. Sua finalidade é impedir que atos administrativos heterogêneos sejam agregados sob o rótulo genérico de “medida cumprida”. Cada transição reclama um registro mínimo e autoriza apenas a inferência compatível com a evidência disponível.

1.5. Avaliação do risco: função e limites do Fonar

O Formulário Nacional de Avaliação de Risco – Fonar – representa tentativa de converter relatos dispersos em informação estruturada para subsidiar decisões. Seu valor não está em prever deterministicamente o feminicídio, mas em organizar fatores que podem perder relevância quando observados isoladamente: reiteração, escalada, ameaças específicas, perseguição, acesso a armas, separação recente,

violência sexual, controle, ciúme possessivo e vulnerabilidades que afetam a capacidade de proteção.

O dever de avaliar não é boa prática administrativa. A Grande Câmara do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, em *Kurt v. Áustria*⁷, firmou que, diante de alegação de violência doméstica, as autoridades devem responder de imediato e realizar avaliação de risco autônoma, proativa e abrangente – autônoma porque não pode depender da iniciativa da vítima, proativa porque não pode aguardar o agravamento, abrangente porque não pode limitar-se ao episódio comunicado. A Corte reconheceu, no mesmo julgado, a utilidade de instrumentos padronizados construídos sobre pesquisa, com perguntas que as autoridades devem sistematicamente formular e responder, e assentou que, verificado risco real e imediato à vida, ativa-se a obrigação de adotar medidas operacionais proporcionais ao risco aferido. O Fonar corresponde, no desenho brasileiro, a esse instrumento. A consequência é direta: sua não aplicação em caso elegível, ou sua aplicação sem que o resultado alcance quem decide, deixa de ser falha de rotina interna e passa a ser descumprimento do dever de avaliação de que depende a própria ativação das medidas.

A padronização nacional reduz variações injustificadas e cria linguagem comum entre segurança pública, Ministério

⁷ TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *Kurt v. Áustria*, petição nº 62903/15. Grande Câmara. Sentença de 15 de junho de 2021, §§ 167 e 168. Primeiro caso de violência doméstica submetido à Grande Câmara sob o art. 2º da Convenção Europeia, no qual a Corte sistematizou os princípios gerais aplicáveis à matéria, ampliando o teste de Osman. Registre-se que, no mérito, a Corte concluiu por dez votos a sete que as autoridades austríacas não descumpriram o dever de proteção, por entender que as medidas adotadas eram adequadas ao risco então aferível. O julgado é aqui invocado pelo padrão que fixa, e não pelo desfecho.

Público, Judiciário e serviços da rede. A Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 6, de 25 de julho de 2025, atualizou o modelo, estruturado em questões objetivas e subjetivas, e reafirmou sua função de subsidiar a gestão integrada do risco. A norma também preserva o sigilo e admite compartilhamento com a rede quando necessário à proteção, sob confidencialidade. A existência normativa do instrumento, entretanto, não comprova cobertura, preenchimento qualificado, integração eletrônica, atualização ou influência efetiva sobre as decisões.

Ao menos seis dimensões precisam ser distinguidas. A primeira é a existência normativa: há modelo nacional vigente? A segunda é a cobertura: em quais territórios, portas de entrada e horários ele pode ser aplicado? A terceira é a aplicação: em quantos casos elegíveis o formulário foi efetivamente usado? A quarta é a qualidade: os campos foram preenchidos com informação suficiente, preservando elementos qualitativos? A quinta é a utilização: o conteúdo influenciou medidas, encaminhamentos e prioridades? A sexta é a atualização: novos eventos alteraram o registro e retornaram a quem podia decidir? Saltar da primeira dimensão para a última equivale a confundir instrumento instituído com gestão continuada implementada.

Um formulário aplicado apenas no primeiro contato produz fotografia estática. O risco, porém, é dinâmico. Separação, perda de moradia, saída do agressor da prisão, aquisição de arma, violação de área de exclusão ou nova ameaça podem alterar substancialmente a situação. A gestão continuada exige gatilhos de atualização, sem impor à mulher repetição desnecessária e potencialmente revitimizante de todo o relato.

Há ainda limites cognitivos e organizacionais. Instrumentos estruturados podem induzir preenchimento mecânico, criar confiança excessiva em pontuação ou reduzir elementos qualitativos. Fatores frequentes podem gerar muitos falsos positivos; fatores ausentes não eliminam risco. O formulário deve apoiar, e não substituir, apreciação profissional fundamentada. Seu desempenho precisa ser avaliado não apenas pela capacidade de classificar, mas pela qualidade das providências que desencadeia.

O Guia Interinstitucional de Avaliação de Risco publicado pelo CNJ em 2025 reforça que o formulário integra um processo de avaliação e gestão, e não um ato burocrático autossuficiente. Essa formulação tem uma consequência operacional: preencher deve conduzir a alguma combinação documentada de proteção, encaminhamento, prioridade ou reavaliação. Sem essa ponte, o Fonar pode melhorar a qualidade do registro e, ainda assim, não modificar a exposição concreta.

As bases atualmente examinadas não oferecem estatística nacional confiável sobre cobertura, completude, atualização ou resultados do Fonar. Essa lacuna deve ser declarada. Estudos complementares deveriam combinar dados do CNJ, CNMP, tribunais, polícias e pesquisa amostral de prontuários, com atenção às diferenças territoriais. Sem essa verificação, é possível afirmar que o país possui um instrumento nacional; não que o instrumento esteja incorporado uniformemente ao fluxo protetivo.

6.1. Da concessão à execução: os intervalos invisíveis da proteção

Entre a decisão e a proteção existem atos, tempos e responsáveis. A cadeia pode ser representada por seis estados distintos: decisão proferida; comunicação expedida; ciência confirmada; execução iniciada; execução concluída; ou impossibilidade justificada. A ausência dessa separação impede localizar atrasos e confunde produção processual com resultado protetivo.

O afastamento do agressor ilustra a diferença. A ordem judicial é condição jurídica, mas a segurança concreta pode depender de localização, ciência, retirada efetiva, proteção da mulher durante o ato e resposta a eventual retorno. Na restrição de armas, não basta expedir comunicação: é necessário verificar registros, localizar o armamento e documentar o resultado. Na monitoração, instalar o dispositivo não encerra o ciclo; é indispensável definir área de exclusão, manter conectividade, emitir alerta, acionar unidade territorial e registrar o desfecho.

Os responsáveis também variam. O Judiciário profere e revê a decisão; serventias ou centrais praticam atos de comunicação; a polícia pode apoiar afastamento, apreensão e resposta emergencial; centrais de monitoração recebem alertas; assistência organiza acolhimento e benefícios; saúde registra necessidades próprias; e o Ministério Público fiscaliza e provoca providências segundo suas atribuições. O desenho preciso depende da organização estadual, mas a variação não elimina uma exigência comum: cada ato crítico deve possuir destinatário, prazo, confirmação, resultado e caminho de retorno ao caso.

A comprovação tampouco se reduz a um campo marcado. Na comunicação, interessa o meio utilizado e a confirmação de ciência; no afastamento, o momento da retirada e eventual retorno; na restrição de armas, a consulta aos registros, a localização e a apreensão ou a justificativa de impossibilidade; na monitoração, a instalação, o funcionamento, os alertas e a resposta; no acolhimento, a oferta, a aceitação, a vaga e o transporte seguro. A qualidade da observabilidade depende de registros que representem o mundo, e não apenas a tramitação.

Esses intervalos não são necessariamente omissões. A execução pode ser obstada por endereço incorreto, fuga, recusa, indisponibilidade de vaga, pane, distância ou mudança da própria situação. O ponto é tornar o obstáculo visível e responsável por novo encaminhamento. Uma impossibilidade registrada e supervisionada é institucionalmente diferente de uma ordem cujo destino se desconhece.

O problema se agrava quando órgãos trabalham com temporalidades distintas. A unidade policial atende o episódio; o Judiciário decide; uma central comunica; outra estrutura instala o equipamento; a patrulha territorial responde; a assistência acompanha necessidades sociais. A mulher, contudo, vive um único percurso. Se cada organização encerra sua tarefa ao produzir o próprio ato, ninguém observa a continuidade do conjunto.

A arquitetura necessária não exige centralizar todas as funções. Exige definir pontos de passagem e confirmações mínimas. Quem comunica deve registrar a ciência; quem executa deve informar conclusão ou impedimento; quem recebe novo evento deve vinculá-lo ao histórico; quem pode rever precisa ser avisado quando o risco se altera. O sistema

deve ser capaz de responder não apenas “qual medida foi deferida?”, mas “qual providência foi concretamente realizada, em que tempo e com qual resultado?”.

O déficit nacional é sobretudo de observabilidade. Não há, nas fontes examinadas, dados consolidados sobre tempo de intimação, afastamento efetivo, apreensão de armas, inclusão em patrulhamento, acolhimento ou instalação de equipamentos. A ausência impede comparar territórios, identificar gargalos e estimar cobertura. Não autoriza concluir que nada seja feito; demonstra que a política é acompanhada com maior precisão no momento da decisão do que em sua realização material.

Há ainda um teste que os dados administrativos raramente captam: a providência era utilizável pela mulher? Distância, falta de transporte, conectividade intermitente, cuidado dos filhos, dependência econômica, ameaça de perda de moradia e vigilância pelo agressor podem tornar formalmente acessível um serviço que, na prática, não está ao alcance. Aplicativos e dispositivos podem ampliar proteção, mas não devem transferir à vítima o dever de vigiar o agressor, manter permanentemente o telefone carregado ou acionar sozinha uma resposta que deveria ser institucional. A experiência da mulher integra a avaliação do funcionamento da política; não é variável residual.

1.7. Descumprimento como ilícito e evento sentinela

O *Anuário 2026* registrou 132.025 ocorrências de descumprimento de medidas protetivas em 2025, crescimento de 16,7% em relação ao ano anterior. O volume torna o tema

incontornável, mas seu significado exige cautela. O aumento pode refletir maior incidência, fiscalização, confiança para comunicar, disponibilidade de canais, melhoria de classificação ou combinação desses fatores. Os registros também não estão necessariamente de duplicados por mulher, agressor ou medida.

No plano jurídico-penal, o art. 24-A da Lei Maria da Penha tipifica o descumprimento de decisão judicial que defere medida protetiva. A responsabilização preserva autoridade e eficácia da ordem, mas opera em relógio próprio: registro, investigação, acusação e julgamento. O mesmo fato aciona um segundo relógio, protetivo e mais curto, porque pode indicar que o agressor não reconhece limites impostos, que a medida atual perdeu capacidade de contenção ou que o risco se agravou.

Tratar o descumprimento apenas como novo ilícito produz defasagem temporal. O boletim é registrado, a investigação segue seu curso e eventual responsabilização ocorrerá depois. A proteção demanda pergunta simultânea: o que esse evento modifica agora? A resposta pode envolver contato seguro com a mulher, atualização do Fonar, revisão das medidas, apreensão de arma, intensificação da monitoração, acionamento territorial ou outra providência proporcional.

Nem todo descumprimento possui a mesma gravidade. Uma mensagem, uma aproximação casual, perseguição reiterada, invasão de domicílio e violação deliberada de área monitorada não devem ser reduzidas à mesma categoria. Contexto, reiteração, conteúdo da ameaça, acesso a meios e proximidade temporal são relevantes. Um protocolo graduado não elimina a avaliação profissional; estabelece resposta

mínima e reduz a chance de que eventos críticos sejam tratados como ocorrências desconectadas.

Um fluxo minimamente auditável deveria responder, sem esperar o encerramento da apuração penal: o evento foi vinculado ao caso anterior? a mulher foi contatada por canal previamente considerado seguro? houve reiteração, ameaça específica, acesso a arma, aproximação territorial ou violação monitorada? o Fonar ou outro registro de risco foi atualizado? quem recebeu a incumbência de rever ou executar? que resposta foi adotada e em qual tempo? A ausência de agravamento automático preserva proporcionalidade; a ausência de reexame transforma o ilícito em dado retrospectivo.

A categoria “evento sentinela” não pretende converter cada violação em prenúncio certo de feminicídio. Designa fato que, por sua relação com uma proteção já reconhecida, exige retorno ao processo decisório. Seu valor é organizacional: impedir que a nova ocorrência seja encerrada no sistema que a recebeu sem alterar a compreensão acumulada do risco.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu que a medida protetiva não se encerra com o processo. A Tese III do Tema 1.249⁸ afirma que arquivamento do inquérito, extinção da punibilidade ou absolvição não extinguem automaticamente a proteção, porque o risco pode persistir depois de encerrada a perseguição. A Tese IV institui dever judicial de reavaliação, dispensando prazo obrigatório, mas exigindo revisão quando

⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tema Repetitivo 1.249, REsp 2.070.717/MG, cit., Teses III e IV.

constatado o esvaziamento concreto da situação de risco, com contraditório prévio e comunicação à ofendida.

Vale examinar a direção desse dever. A reavaliação exigida pela tese opera no sentido da redução: verifica-se que o risco cessou e revoga-se a medida, com as cautelas devidas. Não há, no mesmo grau de vinculação, dever correspondente de reavaliação no sentido inverso – o de reexaminar a proteção quando o risco se agrava. O descumprimento comunicado, a ameaça reiterada, a aquisição de arma, a violação de área de exclusão: nada disso dispara, hoje, revisão obrigatória equivalente àquela que o esvaziamento do risco dispara. A assimetria é reveladora. O sistema construiu procedimento para reconhecer que a proteção deixou de ser necessária e não construiu procedimento equivalente para reconhecer que ela se tornou insuficiente. É esse vazio que a noção de evento sentinela procura ocupar.

A Lei nº 15.383/2026 reforçou essa perspectiva ao priorizar monitoração eletrônica em situações de descumprimento anterior ou risco atual ou iminente, prever áreas de exclusão, alerta simultâneo à vítima e à unidade policial mais próxima e exigir fundamentação expressa em determinadas hipóteses. A inovação pode ampliar capacidade de detecção, mas seu êxito dependerá do ciclo operacional: equipamento disponível, instalação tempestiva, conectividade, alerta compreensível, despacho, chegada e providência adequada.

O indicador relevante não é apenas quantos agressores estão monitorados. É necessário conhecer quantidade e tipo de alertas, falsos alertas, tempo de despacho, tempo de resposta, reincidência, falhas técnicas e percepção de segurança. Uma

tecnologia que detecta aproximação sem produzir intervenção tempestiva apenas documenta, com maior precisão, o atraso.

1.8. Feminicídios com medida ativa e aprendizagem institucional

O dado mais diretamente relacionado à hipótese deste capítulo aparece na Tabela 22 do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026*. Dezoito unidades federativas informaram 70 feminicídios cometidos quando havia medida protetiva ativa. Essas unidades registraram 797 feminicídios, de modo que a proporção informada foi de 8,8%. Nove unidades não apresentaram o dado, entre elas estados com participação relevante no total nacional.

A proporção de 8,8% não é taxa de falha das medidas protetivas. O numerador reúne mortes durante vigência formal, mas não informa natureza da medida, momento da concessão, execução, autoria vinculada, eventos posteriores ou adequação ao risco. O denominador contém apenas feminicídios das unidades informantes, não o universo de medidas concedidas nem de mulheres protegidas. Tampouco é possível saber, pelos dados agregados, quantas mortes seriam evitáveis por outra atuação institucional.

O dado delimita, contudo, um conjunto prioritário de casos. Neles, houve ao menos reconhecimento estatal anterior de risco suficiente para justificar proteção. A existência desse contato torna possível reconstruir o percurso: pedido, avaliação, decisão, ciência, execução, descumprimentos, reavaliações e resposta final. Não se presume omissão. Em vez disso, cria-se dever de aprendizagem.

O Brasil já foi condenado internacionalmente por essa ordem de falha. No Caso Barbosa de Souza e outros, julgado em 2021,⁹ a Corte Interamericana declarou a responsabilidade do Estado por falta de devida diligência na apuração do homicídio de Márcia Barbosa de Souza, apontando diligências relevantes não realizadas e o caráter discriminatório, em razão de gênero, da própria investigação. A decisão importa aqui por dois motivos. Sustenta a exigência de revisão dos casos críticos, uma vez que o padrão mínimo de diligência é aferível e sua inobservância, demonstrável. E delimita o objeto dessa revisão: o que se examina não é apenas o que deixou de ser feito, mas as premissas que orientaram o que foi feito, porque o estereótipo opera dentro de procedimentos formalmente regulares.

Cada feminicídio ou tentativa grave ocorrido durante medida ativa deveria ser submetido a revisão interinstitucional confidencial, separada das apurações criminal, civil e disciplinar. A finalidade seria identificar padrões de ruptura, intervalos críticos, obstáculos territoriais, informações que não circularam, respostas que funcionaram e recomendações implementáveis. O produto público deveria ser agregado e

⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil. Sentença de 7 de setembro de 2021. Primeira condenação do Brasil por feminicídio perante a Corte. Declarada a responsabilidade internacional por violação dos arts. 8.1, 24 e 25 da Convenção Americana, em relação aos arts. 1.1 e 2, e do art. 7.b da Convenção de Belém do Pará, em razão da aplicação indevida da imunidade parlamentar em favor do principal responsável, da falta de devida diligência nas investigações, do caráter discriminatório em razão de gênero da apuração e da violação do prazo razoável. A Corte consignou que diligências investigativas relevantes deixaram de ser realizadas, apesar de indícios da participação de outras pessoas no homicídio.

anonimizado, preservando intimidade, investigação e segurança.

A revisão precisa separar quatro objetos. O primeiro é a conformidade: os atos previstos foram praticados? O segundo é a tempestividade: ocorreram dentro de janela útil? O terceiro é a adequação: as providências respondiam ao risco então cognoscível? O quarto é a capacidade: havia equipe, equipamento, vaga e governança para cumprir a decisão? Essa decomposição evita que a conclusão “a rede falhou” substitua a localização do mecanismo concreto.

A participação da família ou de pessoa indicada pela mulher pode contribuir para a reconstrução, desde que sejam assegurados consentimento, proteção de dados e limites claros. Recomendações precisam identificar responsável e prazo, e sua implementação deve ser verificada. Sem retorno, a revisão converte-se em novo documento produzido após o dano; com publicidade nominativa ou lógica sancionatória prematura, pode estimular ocultação defensiva. Aprender requer confidencialidade suficiente para reconstruir e transparência agregada suficiente para prestar contas.

Revisões retrospectivas estão sujeitas ao viés de desfecho. Depois da morte, sinais ambíguos podem parecer inequívocos, e decisões razoáveis podem ser julgadas à luz de informações que só surgiram posteriormente. Para reduzir esse risco, a análise deveria reconstruir o que cada agente sabia no momento e incluir amostra comparável de casos com fatores semelhantes nos quais não ocorreu agravamento letal. A comparação ajuda a distinguir vulnerabilidade plausível de falha comprovada.

Uma escala de força das conclusões é útil. A constatação documental registra o que a fonte comprova. A vulnerabilidade observável identifica condição capaz de prejudicar proteção. A hipótese explicativa descreve mecanismo plausível. A falha comprovada exige reconstrução individual de perda, atraso ou omissão. A imputação causal demanda, além disso, examinar alternativas e evitabilidade. No plano nacional, as conclusões deste capítulo situam-se principalmente nos dois primeiros níveis. Os casos críticos podem permitir avançar, de modo fundamentado, aos demais.

1.9. Fragmentação, capacidade territorial e limites das respostas existentes

Uma legislação nacional opera sobre territórios profundamente desiguais. Capitais podem contar com delegacias especializadas, varas, promotorias, defensorias, casas de acolhimento, patrulhas e centrais de monitoração. Municípios pequenos podem depender de equipes regionais, grandes deslocamentos e serviços com horário limitado. A mesma decisão jurídica pode demandar capacidades inexistentes ou distantes.

Por isso, a unidade de implementação não pode ser apenas o órgão. Deve ser o território efetivamente coberto. Uma central estadual pode existir sem oferecer resposta equivalente a municípios distantes; uma patrulha pode ter excelente desenho e cobertura restrita; uma casa de acolhimento regional pode demandar deslocamento incompatível com urgência, filhos, trabalho ou sigilo. Cobertura nominal, cobertura populacional e acesso real são indicadores diferentes.

Essas diferenças não autorizam correlacionar diretamente taxa de feminicídio e qualidade institucional. Municípios com maior registro podem ter melhor notificação; estruturas especializadas podem ser instaladas em áreas previamente mais violentas; populações, dinâmicas criminais e critérios de classificação variam. Avaliar capacidade requer indicadores próprios: equipes, cobertura, horários, distâncias, vagas, equipamentos, tempos de execução e continuidade do atendimento.

A fragmentação também é informacional. Polícia, Judiciário, Ministério Público, assistência, saúde e monitoração produzem registros segundo suas finalidades. A ausência de identificador compartilhável ou mecanismo confiável de vinculação pode criar duplicidades e impedir visão longitudinal. O resultado não é necessariamente falta de informação, mas incapacidade de transformá-la em conhecimento operacional.

A vinculação longitudinal deve ser capaz de lidar com nomes divergentes, documentos ausentes, mudança de município e registros produzidos por pessoas ou sistemas diferentes. Identificadores ajudam, mas não corrigem por si sós dados inexatos nem legitimam circulação irrestrita. A governança precisa definir quem pode vincular, corrigir, consultar e disparar alertas, com registro de acesso e mecanismo para contestação de erros. Integração sem qualidade pode propagar informação falsa com maior velocidade.

Uma trajetória observável não exige acesso irrestrito de todos os órgãos a todos os dados. Exige arquitetura funcional: cada agente consulta elementos necessários à atribuição, com

logs, proteção de informações sensíveis e definição das hipóteses em que um novo evento produzirá alerta ou encaminhamento. Interoperabilidade é infraestrutura; não substitui protocolos, equipes, supervisão ou responsabilidade.

As respostas existentes devem ser preservadas e aperfeiçoadas. O Fonar permanece instrumento estruturante, mas precisa ser associado a gatilhos de atualização. A medida protetiva conserva autonomia e celeridade, mas sua execução precisa tornar-se verificável. A criminalização do descumprimento permanece na esfera da responsabilização, sem impedir que o episódio seja tratado como sinal de risco. A monitoração deve ser usada segundo critérios de prioridade e avaliada por sua capacidade de produzir resposta, não apenas pelo número de equipamentos instalados.

A proteção também não pode depender de um único canal digital. Contatos automáticos, mensagens e aplicativos podem ser interceptados pelo agressor, chegar em horário inseguro ou excluir mulheres sem conectividade. O plano deve registrar canal preferencial, alternativas, horários e pessoa de confiança quando indicado. O critério é simples: uma comunicação só integra o percurso protetivo se puder ser recebida sem aumentar a exposição.

O avanço necessário não é criar mais uma instituição. É formar uma camada de gestão que conecte instrumentos existentes. Isso exige governança definida. A “rede” descreve relações, mas não executa tarefas por si. Cada fluxo estadual precisa designar custodiante da linha temporal, responsável pela atualização do risco, unidade receptora de cada alerta, autoridade competente para rever medidas, órgão que confirma

execução, coordenador das revisões críticas e instância que publica indicadores agregados.

1.10. Núcleo Mínimo de Gestão Continuada do Risco

As intervenções propostas podem ser reunidas em um **Núcleo Mínimo de Gestão Continuada do Risco**. A expressão não designa necessariamente novo órgão. Refere-se a cinco funções distribuídas explicitamente entre instituições existentes: identificação longitudinal; confirmação dos atos críticos de execução; gatilhos de reavaliação; resposta graduada; e revisão confidencial dos casos graves.

10.1 Identificador longitudinal e linha temporal protetiva

Cada caso deveria possuir referência interoperável capaz de vincular, conforme autorização legal e perfil de acesso, registro inicial, Fonar e atualizações, medidas requeridas e decididas, comunicação e execução, descumprimentos, serviços acionados, revisões, tentativas e feminicídios. A finalidade não é vigiar permanentemente a mulher, mas recuperar o percurso quando um agente legitimado precisa decidir ou executar.

Estados e tribunais seriam responsáveis pela implementação, sob padronização nacional do CNJ, CNMP, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Mulheres. O resultado esperado é reduzir duplicidades e permitir reconstrução rápida. Os riscos são acesso indevido, estigmatização e reprodução de erros; as salvaguardas incluem

perfis de acesso, logs, correção, finalidade definida e prazos de retenção. Indicadores mínimos: percentual de registros vinculados, completude, duplicidades e incidentes de segurança.

A interoperabilidade deve ser progressiva. Um piloto pode começar por polícia, Judiciário e órgão de monitoração em territórios com infraestrutura digital adequada. A expansão dependerá da qualidade dos registros, segurança da informação e demonstração de utilidade para a decisão.

1.10.2 Confirmação de execução

Determinadas medidas não deveriam ser consideradas operacionalmente concluídas pela mera expedição. O sistema deve registrar separadamente decisão, comunicação, ciência, início, conclusão e impossibilidade justificada. A distinção é particularmente importante para afastamento do lar, apreensão de arma, instalação de dispositivo, patrulhamento e acolhimento.

Os indicadores centrais são tempos entre decisão e ciência da mulher, decisão e ciência do agressor, decisão e execução; percentual de ordens não executadas; e motivos do impedimento. Auditorias por amostragem devem confrontar registros com providências efetivas, evitando preenchimento burocrático sem correspondência material.

1.10.3 Gatilhos de reavaliação

Descumprimento, nova ameaça, perseguição física ou digital, tentativa de ingresso na residência, notícia de acesso a arma, separação recente, disputa relativa aos filhos, saída do agressor da prisão, violação do dispositivo, perda de abrigo e relato de agravamento devem funcionar como gatilhos. O evento não produz automaticamente medida mais severa. Produz dever de reexaminar o risco e documentar a resposta.

Devem ser medidos eventos vinculados ao histórico, contato seguro após o episódio, atualização do Fonar, revisão das medidas e ausência de providência fundamentada. A classificação precisa preservar contexto e diferenças de gravidade.

1. 10.4 Protocolo graduado de resposta

Um protocolo inicial pode adotar três níveis. No nível de **atenção**, evento isolado sem agravantes conhecidos gera vinculação, contato seguro e atualização. No nível de **agravamento**, reiteração, perseguição, ameaça específica ou acesso a arma provocam reavaliação imediata, comunicação ao decisor e reforço do plano. No nível **crítico**, violência recente grave, invasão, violação monitorada ou risco iminente exigem resposta emergencial, medidas intensificadas e supervisão.

A classificação não deve ser apresentada como algoritmo preditivo. Sua função é reduzir variações injustificadas e assegurar resposta mínima proporcional. Na monitoração, a avaliação alcançará instalação, funcionamento, alerta, despacho, chegada e resultado.

1.10.5 Revisão de casos críticos

Feminicídios e tentativas graves durante medida ativa devem ser revistos confidencialmente. Relatórios agregados registrarão padrões, intervalos, obstáculos, informações perdidas, respostas eficazes, recomendações, responsáveis e prazo de implementação. Indicadores: cobertura, tempo até a revisão, recomendações implementadas, repetição de vulnerabilidades e qualidade da reconstrução.

1.10.6 Governança e responsabilidade

O modelo fracassará se a gestão for atribuída genericamente à rede. Comitê interinstitucional estadual pode coordenar política e padrões, mas tarefas operacionais devem ser individualizadas. Responsabilidade compartilhada não significa responsabilidade indeterminada. Cada evento precisa ter destinatário, prazo, confirmação e instância de supervisão.

A continuidade informacional produz riscos próprios. Uma base longitudinal pode revelar endereço, rotina, rede de apoio, filhos, condição econômica e estratégia de saída. O princípio não deve ser “quanto mais compartilhamento, melhor”, mas disponibilidade funcional mínima: cada agente acessa o que necessita para sua atribuição; consultas e alterações ficam registradas; informações inexatas podem ser corrigidas; alertas sensíveis possuem destinatário definido; e o prazo de retenção corresponde à finalidade. Incidente de segurança, acesso indevido e contato institucional perigoso devem integrar os indicadores do programa, porque proteção mal governada também pode aumentar a exposição.

Há igualmente risco de automatização excessiva. Pontuações, níveis e gatilhos podem reduzir variações injustificadas, mas não devem substituir a narrativa da mulher, a avaliação profissional nem a fundamentação. Falso negativo pode transmitir segurança indevida; falso positivo pode impor restrições desproporcionais e consumir capacidade escassa. O modelo deve permitir revisão humana, registro da divergência fundamentada e avaliação periódica de vieses territoriais, raciais, etários e socioeconômicos. A ferramenta será legítima se organizar decisão responsável, não se converter a incerteza em aparência matemática de certeza.

Por fim, indicadores criam incentivos. Se a gestão premiar apenas rapidez, pode estimular decisões padronizadas sem execução; se contar somente equipamentos instalados, pode ignorar alertas sem resposta; se medir apenas reincidência registrada, pode confundir silêncio com segurança. O painel deve combinar tempo, completude, execução material, percepção da mulher, efeitos adversos e qualidade das justificativas. A supervisão precisa examinar amostras e não apenas totais autorreferidos. A política deve aprender com feminicídios e tentativas graves, mas também com quase danos, alertas respondidos a tempo e trajetórias em que a proteção funcionou; sem esse grupo comparável, a análise tende a enxergar apenas a face do fracasso.

1.10.7 Avaliação por programa-piloto

A implementação deve começar em territórios distintos: capital com rede estruturada; município metropolitano; cidade média do interior; e conjunto de pequenos municípios

atendidos regionalmente. A comparação permitirá verificar dependência de infraestrutura de grandes centros.

O piloto necessita linha de base, período de observação e indicadores prévios: redução do tempo entre descumprimento e reavaliação; aumento da confirmação de execução; diminuição de eventos sem vínculo; variação de reincidência e agravamento; percepção de segurança; e efeitos adversos, inclusive exposição de dados ou contato inseguro.

A ausência de redução imediata dos feminicídios não deve, isoladamente, encerrar a iniciativa. O evento é estatisticamente menos frequente que os resultados intermediários, sujeito a variação e múltiplas causas. É necessário verificar primeiro se o mecanismo funciona como desenhado.

Matriz 2 – Núcleo Mínimo de Gestão Continuada do Risco

FUNÇÃO	RESPONSÁVEL	MECANISMO VERIFICÁVEL	RESULTADO ESPERADO	INDICADOR
Vincular o caso	Polícia, Judiciário e gestão estadual	Referência longitudinal com perfis e logs	Menos duplicidade e perda de histórico	% vinculado; duplicidades ; incidentes
Confirmar execução	Órgão executor de cada medida	Estados separados: decisão, ciência, início, conclusão e impedimento	Conhecer atraso e obstáculo material	Tempos; % não executado; motivos

FUNÇÃO	RESPONSÁVEL	MECANISMO VERIFICÁVEL	RESULTADO ESPERADO	INDICADOR
Reavaliar risco	Unidade receptora e autoridade competente	Gatilhos, contato seguro e retorno documentado	Plano ajustado a fatos novos	% reavaliado no prazo; justificativas
Responder a alertas	Central e unidade territorial	Classificação graduada, despacho, chegada e desfecho	Reduzir intervalo entre detecção e ação	Tempo de resposta; reincidência; falhas
Rever casos críticos	Comitê interinstitucional confidencial	Reconstrução temporal e recomendações com responsáveis	Aprendizagem sem presunção causal	Cobertura; prazo; recomendações implementadas
Avaliar efeitos	Gestão estadual e avaliador independente	Linha de base, piloto territorial e escuta das mulheres	Verificar funcionamento e efeitos adversos	Processo, segurança percebida e danos

Fonte: elaboração própria.

A Matriz 2 deliberadamente não atribui todas as funções a uma nova estrutura. O agente responsável deve ser definido no desenho estadual e territorial, respeitadas as competências

jurídicas. O elemento comum é a verificabilidade: ação, prazo, resultado, impedimento e supervisão não podem permanecer implícitos.

1.11. Conclusão: o atraso como descontinuidade protetiva

1.11.1 O que as evidências permitem afirmar

A análise não autoriza afirmar que todo feminicídio seja precedido por sinais inequívocos, que o Estado conheça todas as situações de risco ou que medidas adequadamente executadas possam impedir toda morte. Tampouco permite atribuir causalmente os feminicídios com medida ativa a omissão institucional sem reconstrução individual.

As evidências sustentam conclusão mais delimitada. A violência doméstica frequentemente produz episódios anteriores, mas a existência social de sinais não equivale ao conhecimento estatal. Quando a mulher procura o Estado, o risco ingressa em cadeia formada por registro, avaliação, decisão, execução, fiscalização e reavaliação. O Brasil possui instrumentos jurídicos para quase todas essas etapas. O déficit observável está na dificuldade de demonstrar continuidade entre elas.

1.11.2 Modalidades de descontinuidade

Configura-se uma descontinuidade protetiva quando o Estado recebe informações fragmentadas e não consegue reuni-las em trajetória inteligível. Um novo episódio é tratado

como ocorrência isolada, embora sua relevância dependa de repetição, agravamento e combinação com fatores anteriores.

A ruptura também pode situar-se entre decisão e execução: a providência é adotada em tempo juridicamente adequado, mas os intervalos posteriores não são acompanhados. Celeridade na concessão não compensa demora na comunicação, afastamento, apreensão de arma, instalação do equipamento ou resposta ao alerta.

Outra modalidade ocorre quando a medida protetiva é tratada como produto encerrado. A decisão reconhece o risco de um momento; a proteção exige atualização. Se ameaças e descumprimentos não retornam ao processo decisório, a providência pode permanecer formalmente vigente e materialmente superada.

A descontinuidade também se manifesta quando o descumprimento é tratado apenas como ilícito a ser apurado. Responsabilização e proteção operam em temporalidades distintas. O mesmo fato precisa funcionar como evento sentinela capaz de provocar reavaliação antes do episódio seguinte.

Por fim, pode haver descontinuidade na aprendizagem institucional. Os 70 feminicídios com medida ativa informados por dezoito unidades em 2025 não comprovam causa institucional única, mas delimitam casos com contato estatal anterior que deveriam ser reconstruídos. A falta de dados de nove unidades impede conhecer a extensão nacional.

1.11.3 O alcance da demonstração e seus limites

O que precede autoriza conclusão parcial. Há base para sustentar atraso não apenas como demora cronológica, mas como descontinuidade protetiva: o sistema conhece partes relevantes do risco, porém não as converte, no momento oportuno, em ação coordenada, verificável e revisável.

Essa conclusão desloca a pergunta “a medida foi concedida?” para outra, institucionalmente mais exigente:

Depois de reconhecer o risco, o Estado consegue acompanhar sua transformação e demonstrar o que fez para reduzi-lo?

1.11.4 Explicações alternativas e limites

A insuficiência observável não possui causa única. Subnotificação, melhoria de registros, mudanças classificatórias, desigualdade territorial, obstáculos probatórios, decisões adequadas diante de informação incompleta e transformação repentina do comportamento do agressor podem explicar parte dos resultados. Também é possível que medidas executadas reduzam violência sem eliminar todo risco, ou que territórios com melhores estruturas registrem mais fatos justamente porque oferecem maior acesso. Por isso, séries nacionais localizam vulnerabilidades e prioridades; falha de implementação exige amostra ou caso reconstruído; contribuição causal exige exame adicional de alternativas e evitabilidade.

A resposta nacional permanece incompleta. Conhecem-se atos, volumes e alguns desfechos; conhece-se

insuficientemente o percurso que os conecta. Por isso, a intervenção central não consiste em criar novo crime, aumentar abstratamente penas ou multiplicar estruturas. Consiste em transformar proteção episódica em gestão continuada: identificar o caso, registrar a trajetória, confirmar execução, reconhecer eventos sentinela, reavaliar risco e aprender com resultados.

A tese parcial pode ser condensada:

No enfrentamento ao feminicídio, pode configurar-se uma descontinuidade protetiva quando o Estado dispõe de sinais, decisões e instrumentos de proteção, mas não consegue preservá-los como sequência operacional: a informação não acompanha o caso, a decisão não se converte integralmente em execução, o descumprimento não altera o plano protetivo e o desfecho não retorna ao sistema como aprendizagem.

1.11.5 O que o capítulo acrescenta

O capítulo oferece, assim, o primeiro teste da hipótese da obra: diante de risco reconhecido, a proteção não se esgota na concessão da medida, mas depende da continuidade entre decisão, execução, reavaliação e aprendizagem. Os capítulos seguintes confrontarão essa chave analítica com sinais de natureza distinta, sem pressupor identidade entre fenômenos ou mecanismos.

1.12 Nota metodológica

O fortalecimento causal do capítulo depende de pesquisa complementar sobre cobertura e atualização do Fonar; tempos de ciência e execução das medidas; apreensão de armas; descumprimentos reiterados vinculados por caso; funcionamento integral da monitoração; capacidade territorial; experiência das mulheres; e reconstrução amostral de feminicídios e tentativas graves com medida ativa.

Essas lacunas não invalidam a tese delimitada. Elas definem a fronteira entre vulnerabilidade observável e falha comprovada e impedem que o livro atribua causalidade institucional onde as fontes nacionais apenas demonstram dever, capacidade instituída, volume de registros ou possibilidade plausível de ruptura.

CAPÍTULO 2

Entre o desaparecimento e a busca

Fragmentação informacional, tempo crítico e
descontinuidade protetiva

2.1. Desaparecimento como fenômeno heterogêneo

Depois de examinar um risco já reconhecido pelas instituições, este capítulo desloca a análise para uma situação em que o fato da ausência é conhecido, mas suas causas e gravidade permanecem inicialmente incertas. O desaparecimento apresenta ao Estado uma ocorrência definida, antes de tudo, pela falta de uma informação: o paradeiro de alguém deixou de ser conhecido por familiares ou por pessoas de seu círculo de convivência. No momento em que a ausência é comunicada, em geral ainda não se sabe se houve escolha, acidente, desorientação, adoecimento, violência, exploração, morte ou interferência de terceiros. O Estado recebe um fato certo – o paradeiro é desconhecido – e, ao mesmo tempo, causas e riscos profundamente incertos. A política de busca precisa começar nessa assimetria, sem aguardar que a explicação venha pronta no relato familiar.

A Lei nº 13.812/2019 adotou, por isso, definição deliberadamente ampla: pessoa desaparecida é todo ser humano cujo paradeiro seja desconhecido, qualquer que seja a causa, até que sua recuperação e identificação tenham sido confirmadas por vias físicas ou científicas. A norma não

transforma toda ausência em infração penal. Ela fixa o limiar de incidência da política pública: enquanto o paradeiro permanece desconhecido e a identidade da pessoa localizada não foi confirmada, subsiste um dever estatal de busca e organização da informação. A amplitude da definição protege contra um erro recorrente – condicionar a resposta inicial à demonstração prévia de crime –, mas também reúne, sob uma única categoria administrativa e estatística, situações que exigem explicações e providências distintas.

2.1.1 Uma categoria jurídica que não explica a causa

Sob o mesmo rótulo podem estar a ruptura voluntária de vínculos por pessoa adulta e capaz; o afastamento involuntário de pessoa idosa desorientada; a saída de adolescente em contexto de conflito familiar; uma crise de saúde mental; um acidente; o ingresso sem identificação em hospital ou abrigo; o tráfico de pessoas; o sequestro; a violência doméstica; o homicídio seguido de ocultação do cadáver; e, em condições jurídicas específicas, o desaparecimento forçado praticado por agentes do Estado ou com sua autorização, apoio ou aquiescência. A enumeração demonstra por que o desaparecimento não constitui fenômeno causalmente uniforme. Também evidencia que a resposta pública não pode ser reduzida à investigação de um tipo penal, embora a investigação criminal seja indispensável sempre que os elementos do caso assim indiquem.

O Caderno Temático de Referência do Ministério da Justiça e Segurança Pública organiza os casos, para fins analíticos, em desaparecimentos não criminosos – voluntários ou

involuntários – e criminosos – propriamente ditos ou forçados. A tipologia é útil para formular hipóteses, orientar perguntas e selecionar diligências. Não deve, porém, converter-se em veredicto inicial. O próprio documento adverte que o enquadramento em categorias gerais não descreve suficientemente nenhum caso concreto e que a natureza do desaparecimento pode ser conhecida apenas ao término da investigação. Em outros termos, a classificação inicial precisa permanecer revisável.

Essa cautela possui consequência prática, uma vez que, quando o primeiro atendimento rotula prematuramente uma ausência como “fuga”, “decisão pessoal”, “problema familiar” ou “uso de drogas”, uma hipótese explicativa pode assumir a função indevida de filtro de acesso à proteção. Desse modo, o risco consiste em estabilizar as hipóteses antes de confrontá-las com os fatos. Uma saída voluntária, por exemplo, pode coexistir com exploração superveniente; um adulto pode desejar romper contato e, ainda assim, estar exposto a risco imediato; uma ausência inicialmente percebida como comum pode revelar violência anterior, ameaça, dependência de medicação ou ruptura inteiramente incompatível com a rotina. A classificação serve à busca quando organiza a incerteza, entretanto, torna-se fonte de descontinuidade quando encerra prematuramente a indagação.

Ao julgar o caso Campo Algodonero¹⁰, a Corte Interamericana examinou detidamente o modo como as

¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México, cit., §§ 196 a 208, especialmente § 198. A Corte reproduziu na sentença as respostas dadas pelos agentes públicos às famílias no momento da comunicação – entre as quais a de que a jovem teria saído com o namorado e a de que uma

autoridades mexicanas receberam as comunicações de desaparecimento e registrou que os agentes minimizaram e desacreditaram os relatos das famílias, respondendo-lhes com fórmulas estereotipadas que atribuíam a ausência à decisão voluntária da jovem ou à sua própria conduta. A Corte tratou essas respostas como parte da violação, e não como episódio de má educação funcional. O que ali se reprovou foi exatamente o mecanismo aqui descrito: uma hipótese explicativa formulada no balcão, antes de qualquer contraste com os fatos, operando como filtro de acesso à proteção.

1.1.2 A heterogeneidade que os números não mostram

As estatísticas nacionais dimensionam a demanda formal dirigida às instituições, mas não recuperam essa diversidade causal. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026 informa 84.269 registros de desaparecimento em 2025, diante de 81.040 em 2024. O crescimento dos números absolutos foi de aproximadamente 4,0%; a variação de 3,6% destacada na publicação corresponde à taxa por 100 mil habitantes, que passou de 38,1 para 39,5. A distinção é pequena numericamente, mas metodologicamente relevante: a precisão com que se descreve a variação deve acompanhar a prudência com que se interpreta o fenômeno.

A série histórica também recomenda cautela. O total caiu de 79.608 registros em 2019 para 62.913 em 2020 e voltou a crescer nos anos seguintes, alcançando 84.269 em 2025. É

moça de bem estaria em casa – e as tratou como manifestação de estereótipos de gênero juridicamente relevantes, associando-os à discriminação, à impunidade e ao próprio desfecho letal.

plausível que restrições de circulação e alterações no registro durante a pandemia tenham influenciado a inflexão, mas a série agregada não permite isolar causas. Mudanças de mobilidade, notificação, classificação, cobertura e integração entre sistemas podem modificar o número observado sem que a incidência real varie na mesma proporção. Assim, o aumento dos registros é uma constatação documental; a explicação para o aumento continua aberta.

A mesma limitação impede deduzir, a partir das taxas estaduais, que determinados territórios possuam necessariamente maior incidência real. Em 2025, Roraima, Distrito Federal e Rio Grande do Sul figuraram entre as maiores taxas registradas; Pará, Maranhão e Piauí, entre as menores. Essas diferenças podem refletir exposição efetiva, composição demográfica, práticas de registro, capacidade de atendimento, deduplicação ou regras locais de consolidação. A taxa descreve a intensidade do que ingressou na base em relação à população. Não mede, sozinha, o número de pessoas distintas, a proporção de ausências não comunicadas, a gravidade dos casos ou a qualidade da resposta.

Também não é possível formar uma coorte de solução contrapondo, no mesmo ano, 84.269 registros de desaparecimento a 61.305 registros de localização. A nota técnica do Anuário esclarece que não foi possível apurar o documento de origem do registro de localização, a condição viva ou morta da pessoa, a vinculação a desaparecimento previamente comunicado ou o ano em que a ausência começou. A razão aritmética de 72,8% entre esses totais é, portanto, apenas descritiva. Não autoriza afirmar que essa parcela dos desaparecidos de 2025 foi localizada, nem que os 27,2% restantes permaneceram sem solução.

O problema não consiste em ausência absoluta de números, mas na dificuldade de relacioná-los ao percurso de pessoas e casos. A unidade analítica mais adequada é longitudinal: comunicação, registro, classificação inicial, providências urgentes, busca e investigação, localização ou identificação, informação à família, encerramento e aprendizagem institucional. Os agregados revelam a escala da demanda e ajudam a formular perguntas; a comprovação de uma ruptura protetiva requer saber o que ocorreu entre uma etapa e outra.

2.2. O tempo sob incerteza

Se a causa ainda é desconhecida, por que agir imediatamente? A resposta não está na presunção de que todo desaparecimento encobre um crime grave. Está no fato de que a utilidade de certas providências diminui com o tempo e de que, no início, o sistema ainda não dispõe de elementos suficientes para excluir riscos relevantes. A urgência jurídica representa o dever de receber, registrar, avaliar e acionar medidas proporcionais sem instituir espera artificial. Ela não exige que todos os casos mobilizem idêntico aparato operacional.

A Lei nº 13.812/2019 qualifica a busca e a localização como prioridade de caráter urgente e determina que, comunicada a ausência, a autoridade de segurança pública adote providências para localizar a pessoa, comunique as demais autoridades competentes e inclua imediatamente as informações nos sistemas previstos. A investigação deve prosseguir até a efetiva localização. Esse desenho normativo afasta a antiga ideia de

que seria necessário esperar 24 ou 48 horas para registrar o desaparecimento. O Caderno Temático é ainda mais direto: qualquer tempo de espera imposto ao comunicante contraria o art. 3º da Lei.

No mesmo caso Campo Algodonero¹¹, a Corte Interamericana assentou que, diante de comunicação de desaparecimento de mulher em contexto de risco conhecido, surge dever de devida diligência estrita quanto à busca durante as primeiras horas e os primeiros dias, o que exige atuação pronta e imediata das autoridades policiais, ministeriais e judiciais e procedimentos de denúncia que conduzam a investigação efetiva desde o início. A mesma decisão firmou a regra de presunção: as autoridades devem presumir que a pessoa desaparecida está privada de liberdade e segue com vida até que se ponha fim à incerteza sobre sua sorte. Os Princípios Orientadores para a Busca de Pessoas Desaparecidas, adotados pelo Comitê das Nações Unidas contra os Desaparecimentos Forçados, sistematizariam depois esse mesmo parâmetro¹². A

¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México, cit., § 283. O parágrafo integra a distinção entre dois momentos do dever estatal: antes de o Estado tomar conhecimento do risco, a obrigação é geral; a partir do conhecimento, e no contexto então documentado, surge dever de devida diligência estrita quanto à busca. A Corte consignou ser imprescindível a atuação pronta e imediata das autoridades policiais, ministeriais e judiciais, com procedimentos de denúncia que conduzam a investigação efetiva desde as primeiras horas, e assentou que as autoridades devem presumir que a pessoa desaparecida está privada de liberdade e segue com vida até que se ponha fim à incerteza sobre sua sorte. Nos §§ 284 e 285, a Corte registrou que o Estado não demonstrou ter adotado as medidas razoáveis conforme as circunstâncias, tendo-se limitado a formalidades e à tomada de declarações.

¹² COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA OS DESAPARECIMENTOS FORÇADOS. Princípios Orientadores para a

exigência de início imediato precede, portanto, a qualificação jurídica do episódio – e condicionar a resposta à demonstração prévia de crime inverte a ordem do dever.

2.2.1 Urgência não é uma janela uniforme

A linguagem pública costuma condensar a questão na máxima de que “as primeiras horas são sempre decisivas”. A fórmula cumpre função pedagógica ao combater recusas e adiamentos, mas é imprecisa como proposição científica. Não existe um prazo universal após o qual todo caso se agrave, nem uma relação causal automática entre demora e desfecho. Em alguns desaparecimentos, a pessoa retorna espontaneamente; em outros, o risco já se consumou antes da comunicação; em outros, uma localização ocorre meses ou anos depois por identificação forense, cruzamento de bases ou informação nova. A relevância do tempo varia conforme a pessoa, o contexto e a diligência considerada.

O que se pode afirmar com maior rigor é que certas oportunidades são perecíveis. Imagens de câmeras podem ser sobrescritas; registros digitais podem deixar de estar disponíveis segundo políticas de retenção; testemunhas

Busca de Pessoas Desaparecidas. Documento CED/C/7, de 8 de maio de 2019. Instrumento de soft law que sistematiza parâmetros de busca, entre os quais o início imediato, a condução sob presunção de vida, a continuidade da busca até o esclarecimento do destino e a participação das famílias. Embora formulado no âmbito da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 8.767/2016, seus parâmetros de busca vêm sendo invocados como referência geral, inclusive em material institucional do Conselho Nacional de Justiça sobre a matéria.

esquecem detalhes ou se dispersam; deslocamentos sucessivos ampliam a área de busca; condições meteorológicas alteram vestígios; uma pessoa sem medicação, desorientada ou submetida a violência pode sofrer agravamento rápido. Em tais hipóteses, a demora reduz opções de proteção ou prova. O tempo não é um fator abstrato: ele atua sobre objetos, informações e vulnerabilidades concretas.

Essa formulação desloca a pergunta. Em vez de indagar se havia uma “hora de ouro” aplicável indistintamente, deve-se verificar quais atos eram razoavelmente exigíveis, quando se tornaram possíveis, em quanto tempo foram praticados e que utilidade ainda conservavam. A análise pode distinguir pelo menos quatro intervalos: da percepção familiar à comunicação; da comunicação ao registro; do registro à primeira avaliação; e da avaliação à execução da providência escolhida. Apenas os três últimos correspondem diretamente a tempos institucionais, embora a orientação pública possa influenciar o primeiro.

2.2.2 Decidir antes de conhecer toda a história

A resposta inicial ocorre, inevitavelmente, com informação incompleta. Esse dado não autoriza a inércia; exige método. O problema institucional consiste em decidir sob incerteza sem igualar casos diferentes e sem converter impressões pessoais em critérios silenciosos de prioridade. Idade, condição de saúde, deficiência, dependência de medicação, histórico de violência ou ameaça, ideação suicida, desaparecimento atípico, interrupção abrupta de rotinas, abandono de objetos essenciais, ausência de recursos, sinais digitais e contexto territorial são exemplos de elementos que

podem alterar a urgência das providências. Nenhum deles deve operar isoladamente como algoritmo de destino; juntos, ajudam a estruturar uma triagem documentada e revisável.

A diferenciação é necessária também para proteger a autonomia. Uma pessoa adulta e capaz pode decidir afastar-se e não desejar revelar seu endereço à família. Confirmada sua segurança e identidade, a política de busca não deve converter-se em instrumento de vigilância privada ou coerção de vínculos. De outro lado, o simples fato de ser adulta não elimina vulnerabilidades, coação, violência, sofrimento mental ou exploração. O desafio consiste em separar a confirmação legítima da integridade e do paradeiro da divulgação indevida de informações. Urgência, proteção de dados e autonomia não são valores excludentes; precisam ser organizados segundo o caso.

Daí decorre uma dupla regra. O dever de receber e registrar é universal: nenhum comunicante deve ser repellido por ausência de prazo, certeza criminal ou demonstração acabada de perigo. A intensidade das diligências, contudo, é graduável: recursos especializados, alertas amplos, medidas judiciais e preservações específicas dependem de circunstâncias e hipóteses justificadas. Universalidade na porta de entrada e proporcionalidade na resposta constituem, juntas, a alternativa tanto à omissão quanto à mobilização indistinta.

2.2.3 O primeiro risco de descontinuidade

Nesse ponto emerge a primeira modalidade de atraso examinada pelo capítulo. O Estado pode registrar prontamente a ocorrência e, ainda assim, adiar a construção de um problema

investigativo. Se o boletim apenas documenta que alguém “saiu e não voltou”, sem recuperar rotina, vulnerabilidades, conflitos, comunicações recentes, meios de deslocamento e elementos de identificação, o sistema conhece formalmente a ausência, mas conhece pouco do risco. A existência do registro não assegura que a informação tenha sido convertida em prioridade, hipótese ou providência.

Essa diferença entre receber informação e produzir conhecimento é central para a ideia de descontinuidade protetiva. O atraso não começa necessariamente quando uma diligência externa deixa de ser realizada. Pode começar no modo como o relato é traduzido em campos, categorias e decisões. Um sinal omitido, desvalorizado ou armazenado em texto livre pode deixar de acompanhar o caso; uma classificação inicial não revista pode sobreviver a fatos novos; uma providência não justificada pode não ser retomada por outro agente. A continuidade exige que o sistema conserve não apenas dados, mas também o encadeamento das razões pelas quais agiu, deixou de agir ou alterou sua avaliação.

2.3. Do relato familiar ao conhecimento institucional

O primeiro atendimento é o momento em que uma experiência privada de ausência se converte em fato institucionalmente cognoscível. Familiares chegam, muitas vezes, sob ansiedade, medo e desorganização emocional. O agente público, a seu turno, precisa registrar dados objetivos, esclarecer limites, orientar providências e evitar promessas que o sistema não pode cumprir. Trata-se, simultaneamente, de atendimento, coleta de informação e início da coordenação

estatal. A qualidade dessa transição condiciona todo o percurso posterior.

2.3.1 Registrar é mais do que produzir um boletim

O Caderno Temático reconhece que o registro do desaparecimento nem sempre recebe atenção compatível com sua importância. Aponta como fatores possíveis o desconhecimento do tema pelos agentes, o estado emocional dos familiares e a inadequação do instrumento utilizado. Também assinala que informações negligenciadas nessa ocasião podem já não estar disponíveis durante o seguimento. A advertência não comprova a frequência nacional do problema, mas identifica uma vulnerabilidade plausível e um mecanismo verificável: baixa qualidade na entrada reduz a capacidade de formular e testar hipóteses depois.

Um registro funcional deve individualizar a pessoa e reconstruir o contexto imediato sem transformar o atendimento em interrogatório hostil. Dados de identificação e características físicas são indispensáveis, mas insuficientes. Importam o último contato confirmado; horário e local; vestimentas; meios de transporte; aparelhos e contas digitais; rotina; destinos habituais; pessoas com quem mantinha contato; saúde física e mental; uso de medicação; histórico de desaparecimentos; violência, ameaças ou conflitos recentes; disponibilidade de fotografia atual; e circunstâncias que tornam aquela ausência incompatível com o comportamento usual. A lista não deve ser aplicada mecanicamente: campos mínimos precisam coexistir com perguntas condicionais ao perfil e ao relato.

O formulário, por si, não resolve o problema. Campos excessivos podem burocratizar o atendimento, induzir preenchimentos genéricos e consumir tempo sem produzir conhecimento útil. Campos vagos, de outro lado, empurram informações essenciais para narrativas não estruturadas, difíceis de localizar ou comparar. O desenho adequado combina um núcleo mínimo obrigatório, módulos acionados por vulnerabilidade ou contexto e espaço para registrar hipóteses, providências e razões. A informação precisa ser útil a quem recebe o caso em seguida, não apenas suficiente para concluir o ato de cadastramento.

2.3.2 A família como fonte e destinatária da proteção

No primeiro atendimento, familiares são fontes privilegiadas para reconstruir hábitos, relações, último contato e sinais antecedentes. A qualidade dessa interlocução interfere na informação disponível: atendimento impaciente, linguagem obscura ou instruções contraditórias podem impedir que elementos relevantes ingressem no caso ou retornem ao responsável quando surgirem fatos novos.

O Caderno Temático, apoiado em avaliação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, recomenda comunicação cordial, clara e padronizada, explicação sobre o acompanhamento do procedimento e meios de contato com os responsáveis. Nesta etapa, importa assegurar um canal inicial confiável para receber e confirmar informações. Os direitos próprios dos familiares, a comunicação continuada, o apoio e os riscos de revitimização serão examinados de modo concentrado na seção 9.

2.3.3 Da informação ao primeiro plano de resposta

O término do registro deveria marcar o início de um plano, ainda que provisório. A partir dos elementos colhidos, o caso precisa receber classificação inicial de risco, providências adequadas e indicação de quem será responsável por acompanhá-lo. Em situações de maior vulnerabilidade, isso pode envolver comunicação imediata a outros órgãos, consultas urgentes, preservação de dados ou avaliação sobre divulgação. Em casos sem indicadores críticos, pode justificar medidas menos intensas, sem que a ocorrência seja abandonada ou encerrada por mera passagem do tempo.

A Lei nº 13.812/2019 fornece a estrutura jurídica dessa passagem: inclusão imediata nos cadastros, comunicação às autoridades competentes, providências voltadas à localização, atenção a indícios de vulnerabilidade e continuidade da investigação até a localização efetiva. O comando legal não especifica todas as diligências aplicáveis a cada cenário, nem poderia fazê-lo. Sua função é impedir que a incerteza seja tratada como razão suficiente para não começar e exigir que a discricionariedade operacional se exerça dentro de um fluxo justificável.

A insuficiência empírica deve ser declarada. As bases nacionais disponíveis mostram quantos registros ingressam anualmente, mas não informam, de modo padronizado, quantos passaram por triagem, quais providências foram acionadas, quanto tempo transcorreu até sua execução, quantos casos foram reavaliados ou por que certas medidas não foram adotadas. Não se pode, portanto, afirmar a incidência nacional de registros pobres, triagens ausentes ou atrasos nas primeiras providências. Essas proposições permanecem como

hipóteses a testar mediante auditoria de boletins, protocolos, logs e reconstrução de casos.

2.3.4 Da porta de entrada ao dever de diligência

A primeira ruptura possível situa-se entre a comunicação e o conhecimento institucional qualificado: o sistema recebe o relato, mas pode não preservar os dados necessários para distinguir hipóteses, justificar a prioridade ou estabelecer um canal para fatos novos. No plano nacional, a frequência dessas rupturas ainda não está demonstrada; elas permanecem como hipóteses verificáveis por auditoria de registros, decisões e tempos.

Delimitada essa passagem, a análise avança para o conteúdo jurídico e operacional dos deveres positivos diante de riscos distintos, recursos limitados e informação incompleta.

2.4. Deveres estatais de busca e proteção

A passagem do relato familiar ao conhecimento institucional modifica a posição jurídica do Estado. A partir da comunicação, deixa de existir apenas uma incerteza privada e passa a existir uma ocorrência formalmente submetida a órgãos dotados de competências de registro, busca, investigação, coordenação e proteção. Isso não permite afirmar que todo desaparecimento seja, por si só, violação de direitos fundamentais imputável ao poder público. Permite afirmar, com maior precisão, que a notícia aciona deveres positivos cujo conteúdo varia conforme a pessoa, as circunstâncias

conhecidas, os instrumentos juridicamente disponíveis e a evolução do caso.

A Constituição oferece o fundamento mais amplo desses deveres. A dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade da vida, da liberdade, da igualdade e da segurança, a tutela da intimidade e dos dados pessoais, o acesso à informação e a proteção da família formam um conjunto que não pode ser lido apenas como limite negativo à atuação estatal. Quando a integridade, a liberdade ou a própria vida podem estar expostas, o Estado deve organizar instituições e procedimentos capazes de receber a notícia, avaliá-la e agir com diligência. Para crianças e adolescentes, o art. 227 acrescenta prioridade absoluta; para pessoas idosas, pessoas com deficiência, mulheres em contexto de violência e outros grupos vulneráveis, normas específicas podem intensificar o cuidado exigível no caso concreto.

2.4.1 Do direito protegido ao dever de organização

Em matéria de desaparecimento, a proteção constitucional não se traduz em uma única providência. Ela assume, antes, a forma de dever de organização. É necessário que exista porta de entrada acessível; que o registro seja imediato; que a informação seja estruturada e compartilhável; que alguém assuma a condução do caso; que medidas urgentes possam ser executadas ou submetidas prontamente ao controle judicial; que os fatos novos retornem à avaliação; e que a localização seja vinculada ao registro de origem. A insuficiência pode surgir em qualquer dessas passagens, mesmo quando cada órgão, considerado isoladamente, tenha praticado algum ato.

A Lei nº 13.812/2019 concretiza esse desenho. A busca e a localização são prioridade de caráter urgente; a cooperação operacional é obrigatória; a autoridade comunicada deve adotar providências voltadas à localização, informar as demais autoridades competentes e incluir imediatamente os dados no Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e na Rede Sinesp Infoseg ou sistema equivalente. As investigações devem prosseguir até a efetiva localização. O mesmo diploma prevê bancos públicos e sigilosos, dados físicos e genéticos, comunicação por hospitais, clínicas e albergues, obtenção judicial de localização de aparelho quando houver indícios de risco à vida ou à integridade, alertas graduados e atendimento psicossocial às famílias.

O Decreto nº 10.622/2021 acrescenta uma arquitetura de coordenação. Designa a Senasp como autoridade central federal, atribui-lhe diretrizes, cooperação, consolidação de informações e gestão do cadastro e institui Comitê Gestor com funções de formulação, proposição de protocolos, acompanhamento e avaliação. Ao distribuir a política entre investigação, perícia, registros, saúde, assistência, óbitos, cemitérios, tráfico de pessoas, tecnologia e local de crime, o decreto reconhece que a localização não é produto exclusivo de uma unidade policial. Seu valor, porém, é normativo e organizacional: comprova competências e instâncias, não a continuidade efetiva dos fluxos em todos os territórios.

2.4.2 Um dever de diligência, não uma promessa de resultado

A formulação correta do dever de proteção precisa evitar dois extremos. O primeiro é tratá-lo como obrigação absoluta

de localizar qualquer pessoa, em qualquer circunstância e tempo. Há desaparecimentos voluntários, informações insuficientes, riscos já consumados antes da comunicação, pessoas que não desejam retomar vínculos e casos que permanecem sem solução apesar de diligências consistentes. O segundo extremo é reduzir a obrigação ao recebimento formal da notícia. Entre a garantia impossível de resultado e o mero cumprimento burocrático existe um padrão de diligência qualificada, aferível pelo que era conhecido, pelo que razoavelmente poderia ser conhecido e pelas providências disponíveis em cada etapa.

Na primeira sentença que proferiu, o caso Velásquez Rodríguez¹³, a Corte Interamericana estabeleceu que o dever de garantir os direitos convencionais impõe ao Estado prevenir, investigar e sancionar as violações, e que a investigação há de ser empreendida com seriedade, como dever jurídico próprio, e não como simples gestão de interesses particulares que dependa da iniciativa da vítima ou de seus familiares. A Corte foi igualmente explícita quanto ao limite: trata-se de obrigação de meio, que não se descumpra pelo só fato de a investigação não produzir resultado satisfatório. É essa dupla afirmação –

¹³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C nº 4, §§ 166 e 177 [conferir o segundo]. Primeira sentença de mérito proferida pela Corte, na qual Honduras foi responsabilizada pelo desaparecimento forçado de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez, ocorrido em 1981. A decisão é o marco inicial do corpus juris interamericano sobre desaparecimento e a origem da formulação segundo a qual o dever de garantia obriga o Estado a prevenir, investigar e sancionar as violações e, quando possível, restabelecer o direito e reparar o dano.

exigência de seriedade sem promessa de êxito – que sustenta a decomposição adiante proposta.

Esse padrão pode ser decomposto em cinco exigências: prontidão para iniciar; adequação das medidas às vulnerabilidades e hipóteses; continuidade do registro e da responsabilidade; reavaliação diante do tempo ou de fatos novos; e prestação de informação compatível com o sigilo, a segurança e a autonomia da pessoa. A violação estatal não decorre automaticamente do desfecho adverso. Exige verificar competência, conhecimento, capacidade, tempo, alternativas e possível evitabilidade. Um caso não solucionado pode ter recebido atuação diligente; um caso localizado rapidamente pode ter exposto falhas graves que não chegaram a produzir o pior resultado.

Critério de análise. O resultado integra a avaliação, mas não a esgota. A qualidade da resposta deve ser examinada também por tempos institucionais, completude das informações, justificativa das decisões, execução das providências, reavaliações e vinculação do desfecho.

2.4.3 Proteção diferenciada sem hierarquia de vidas

A diferenciação prevista no sistema não autoriza uma hierarquia abstrata entre pessoas desaparecidas. Sua finalidade é reconhecer que o mesmo tempo de resposta produz riscos desiguais. A Lei nº 13.812/2019 determina que, verificado qualquer indício de vulnerabilidade, seja aplicado o regime de comunicação imediata previsto no § 2º do art. 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente. O dispositivo impõe a comunicação do desaparecimento aos portos, aeroportos, Polícia Rodoviária e companhias de transporte interestaduais e

internacionais, além de outras providências. Para crianças e adolescentes, a comunicação ao Conselho Tutelar é igualmente obrigatória.

A categoria “vulnerabilidade” precisa, contudo, ser operacionalizada. Idade, deficiência, desorientação, sofrimento mental, dependência de medicação, violência anterior, ameaça, coação, exploração, isolamento territorial e incapacidade momentânea de autoproteção podem alterar a urgência. Nenhum rótulo substitui a reconstrução do contexto. Crianças não constituem grupo homogêneo; ser adulto não elimina risco; repetidos desaparecimentos de um adolescente não tornam o novo episódio irrelevante; situação de rua ou uso problemático de substâncias não devem funcionar como razões implícitas para menor empenho. O enfoque diferencial corrige desigualdades de exposição e de capacidade, sem diminuir o dever de buscar os demais casos.

2.4.4 Autonomia, intimidade e limites da publicidade

A proteção também impõe limites à própria busca. Pessoa adulta e capaz pode romper relações e recusar a divulgação de seu endereço. Confirmadas sua identidade e segurança, a comunicação à família pode restringir-se à notícia de que foi localizada, conforme as circunstâncias e a legislação aplicável. A busca não pode ser apropriada como instrumento de controle familiar, perseguição ou revitimização. Em casos de violência doméstica, tráfico, exploração ou fuga de ambiente abusivo, a divulgação indiscriminada pode revelar a localização a quem representa perigo.

Por isso, publicidade não é sinônimo de urgência. O art. 12 da Lei nº 13.812/2019 condiciona alertas urgentes sobre crianças e adolescentes à confirmação do desaparecimento, à evidência de risco e à suficiência das informações para identificação; afasta o alerta quando a difusão puder aumentar o risco ou comprometer a investigação. O art. 13 disciplina divulgação mais ampla em outras hipóteses. A decisão deve ponderar alcance, utilidade, consentimento cabível, segurança e possibilidade de retirada posterior, reconhecendo que conteúdos digitais podem continuar circulando mesmo após a localização.

2.4.5 O limite do desaparecimento forçado como categoria

O direito internacional dos desaparecimentos forçados oferece parâmetros rigorosos de busca, verdade, investigação e participação familiar. Sua incidência jurídica, porém, exige privação de liberdade e participação, autorização, apoio ou aquiescência estatal, seguida de ocultação ou recusa de informação. A categoria não pode ser transposta para toda ausência de paradeiro. Nos casos comuns, seus princípios podem iluminar a necessidade de busca diligente e de respeito às famílias; a qualificação de desaparecimento forçado depende de elementos próprios e produz consequências específicas. Essa delimitação preserva, ao mesmo tempo, a gravidade do instituto e a precisão analítica do capítulo.

O Brasil conhece esse regime por experiência própria. No Caso Gomes Lund e outros,¹⁴ relativo aos desaparecimentos ocorridos na região do Araguaia entre 1972 e 1975, a Corte Interamericana declarou a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pelos desaparecimentos forçados e pela ausência de investigação dos fatos, reconhecendo ainda a violação da integridade pessoal dos familiares. O precedente delimita o que a categoria exige e, ao mesmo tempo, o que ela oferece por analogia aos desaparecimentos comuns: a natureza continuada da violação enquanto o destino permanece desconhecido, e a persistência do dever de busca independentemente do tempo decorrido.

2.5. Avaliação inicial de risco

Se o dever de registrar é universal e a capacidade operacional é finita, o sistema precisa decidir quais providências devem ser antecipadas, ampliadas ou submetidas imediatamente ao Judiciário. Essa decisão já ocorre, mesmo onde não existe formulário ou protocolo formal: agentes atribuem relevância a idade, saúde, rotina, ameaças, localização e comportamento. A questão institucional não é

¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C nº 219. Há versão oficial em português no sítio da Corte. O Estado brasileiro foi declarado responsável pelos desaparecimentos forçados de integrantes da Guerrilha do Araguaia ocorridos entre 1972 e 1975 e pela falta de investigação dos fatos, tendo a Corte assentado ainda a incompatibilidade da interpretação conferida à Lei de Anistia com a Convenção Americana e reconhecido a violação do direito à integridade pessoal dos familiares. Entre as medidas determinadas está a de enviar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas.

criar do nada uma seleção, mas tornar seus critérios explícitos, documentados, revisáveis e sujeitos a supervisão.

2.5.1 Triagem não é previsão do desfecho

A avaliação inicial não pretende descobrir, nas primeiras horas, a causa verdadeira do desaparecimento. Ela responde a pergunta mais limitada: à vista do que se sabe agora, que riscos não podem ser razoavelmente excluídos e que providências perderão utilidade se forem adiadas? O resultado é uma hipótese operacional, não um diagnóstico definitivo. Pode orientar busca em área determinada, preservação de imagens, comunicação a serviços de saúde, verificação de violência anterior, pedido judicial, alerta ou entrevista aprofundada; deve ser modificado quando novos indícios contradisserem a leitura inicial.

A distinção é decisiva. Quando a triagem se apresenta como prognóstico, tende a produzir confiança excessiva em classificações de baixo risco e a naturalizar falsos negativos. Quando é tratada como instrumento de decisão, seu valor está na justificativa: que informação acionou determinada medida, que hipótese permaneceu aberta, quando ocorrerá nova revisão e quem é responsável por ela. A classificação não encerra o raciocínio; organiza o próximo passo.

2. 5.2 Dimensões mínimas da avaliação

Não foi identificada, nas fontes nacionais consultadas, evidência de implementação uniforme de um instrumento

validado de triagem em todas as unidades da Federação. A Matriz 3, portanto, não descreve prática nacional nem propõe pontuação fechada. Sistematiza dimensões que a Lei nº 13.812/2019 e o Caderno Temático tornam relevantes para uma avaliação documentada e testável.

Matriz 3 – Dimensões mínimas da avaliação inicial de risco

DIMENSÃO	PERGUNTA OPERACIONAL	EFEITO POSSÍVEL
Pessoa	Há idade, deficiência, desorientação, doença, sofrimento mental, dependência de medicação ou limitação de autoproteção?	Antecipar procura em saúde, assistência, rotas prováveis e proteção especializada.
Contexto	A ausência rompe abruptamente a rotina? Houve ameaça, violência, conflito, exploração, acidente ou mudança incomum?	Manter abertas hipóteses de risco e preservar fontes relacionadas ao último contato.
Tempo e lugar	Quando e onde ocorreu o último contato confirmado? O ambiente amplia risco ou dispersão?	Delimitar área, sequência temporal e urgência das verificações.
Informação perecível	Há imagens, registros, testemunhas ou dados cuja utilidade diminuirá rapidamente?	Priorizar preservação lícita e obtenção pelos meios juridicamente adequados.

DIMENSÃO	PERGUNTA OPERACIONAL	EFEITO POSSÍVEL
Terceiros	Há pessoa, veículo, contato ou organização relevante? A comunicação pode alertar possível autor?	Ajustar entrevistas, sigilo, difusão e coordenação investigativa.
Divulgação	A exposição pública ajudará a localizar ou poderá aumentar risco, violar autonomia ou comprometer diligências?	Definir alcance, consentimento, conteúdo, momento e retirada do alerta.

Fonte: elaboração própria.

2.5.3 Critérios, não estigmas

Uma triagem formal pode reproduzir preconceitos com aparência técnica. Ausências de adolescentes podem ser minimizadas como “fuga”; pessoas em situação de rua, usuários de drogas, profissionais do sexo ou pessoas com histórico de múltiplos registros podem receber menor credibilidade; famílias com dificuldade de narrar os fatos podem produzir registros menos completos. O risco de discriminação não desaparece com um formulário. Precisa ser enfrentado por critérios transparentes, campos que registrem fatos em vez de juízos morais, capacitação, revisão por supervisão e auditoria de resultados por grupos.

Também devem ser evitados pesos automáticos sem validação empírica. Somar fatores e converter a soma em categorias rígidas pode ocultar interações decisivas: uma única

ameaça concreta pode ser mais relevante do que vários sinais genéricos; a ausência de histórico não prova baixo risco; um desaparecimento recorrente pode indicar vulnerabilidade crônica, e não normalidade. Instrumentos devem apoiar o julgamento profissional, registrar suas razões e permitir contestação, não substituir a análise do caso.

2.5.4 Reavaliação e gatilhos

A primeira classificação possui validade temporal limitada. O simples decurso do tempo pode alterar hipóteses: retorno espontâneo que não ocorre, aparelho que deixa de responder, atividade financeira incompatível, informação recebida de terceiro, identificação de violência anterior ou localização de objeto em circunstância anômala. Por isso, um protocolo de risco precisa prever gatilhos de reavaliação vinculados a fatos novos e marcos temporais adequados ao caso. Reavaliar não significa repetir o mesmo formulário; significa confrontar a hipótese com o que foi ou não confirmado.

A continuidade exige que a mudança seja visível. Devem constar do suporte do caso a classificação inicial, seus fundamentos, providências associadas, horário de execução, resultados, fatos supervenientes e razões da reclassificação. Sem esse encadeamento, cada agente recebe uma fotografia parcial e tende a começar novamente. A perda não é apenas de tempo: desaparece a memória decisória que permite compreender por que uma linha foi seguida, abandonada ou precisa ser retomada.

Salvaguarda central. Nenhum caso deve ser classificado como definitivamente “baixo risco”. A categoria operacional apenas distribui prioridade no presente e deve conservar porta explícita para reavaliação.

2.6. Busca e investigação

A linguagem institucional frequentemente distingue busca de pessoa e investigação do desaparecimento. A distinção é útil: a busca dirige-se à localização; a investigação procura produzir conhecimento sobre circunstâncias, trajetórias e possíveis ilícitos. O problema surge quando funções que possuem finalidades parcialmente diferentes se convertem em processos estanques. Nos primeiros momentos, muitas diligências servem simultaneamente às duas finalidades: confirmar o último contato, consultar hospitais e abrigos, verificar custódias, ouvir pessoas próximas, reconstruir deslocamentos, obter imagens e testar hipóteses.

2.6.1 Distinção funcional sem separação informacional

O desaparecimento não precisa ser crime para exigir investigação. O Caderno Temático da Senasp critica a identificação reducionista entre investigar e instaurar inquérito policial e registra que diferentes Estados utilizam procedimentos preliminares ou instrumentos próprios. O ponto não está no nome do suporte, mas na existência de registro contínuo, responsável definido e capacidade jurídica para praticar os atos necessários. Quando surgem indícios de infração penal ou se tornam indispensáveis medidas submetidas à reserva de jurisdição, o procedimento deve

permitir transição tempestiva para a forma adequada, sem reiniciar a coleta nem perder o histórico.

A Lei nº 13.812/2019 reforça essa unidade ao determinar que o número do boletim de ocorrência seja o mesmo do inquérito policial no banco sigiloso do cadastro. A regra procura preservar ligação entre a notícia inicial e a investigação criminal. Mais do que identidade numérica, o que se busca é continuidade: dados, hipóteses, diligências, autorizações e desfechos devem acompanhar o caso quando sua natureza jurídica se torna mais clara.

2.6.2 A busca como ciclo de produção de conhecimento

O método proposto pelo Caderno Temático organiza a atividade em ciclo: reunião de dados e informações, formulação de hipóteses preliminares, tomada de decisões, busca ou coleta de novos indícios, análise e conclusão provisória ou definitiva, tudo acompanhado por registro contínuo. O valor do ciclo está em impedir que uma hipótese inicial se converta em narrativa dominante por inércia. Hipóteses são transitórias; devem ser descartadas quando contraditadas e preservadas enquanto permaneçam plausíveis diante dos indícios.

Essa abordagem substitui uma sequência linear por aprendizagem progressiva. Consulta a hospital pode confirmar internação e encerrar a busca; resposta negativa pode deslocar a hipótese para outra rota. Imagem pode revelar companhia ou veículo; entrevista aprofundada pode alterar o horário do último contato; vestígio pode exigir perícia; informação de violência pode justificar sigilo e medida judicial. Cada resultado

deve modificar o plano, não apenas aumentar o volume documental.

2.6.3 Providências comuns e medidas condicionais

Algumas providências pertencem à resposta ordinária: confirmação da identidade e fotografia, verificação de hospitais, IML, SVO, abrigos, acolhimentos, prisões e outros serviços pertinentes; comunicação às autoridades competentes; manutenção de canal com a família; e consulta aos sistemas disponíveis. A abrangência dessas verificações varia segundo idade, sexo, saúde, território, meio de deslocamento e contexto. Outras medidas são condicionais: difusão pública, mobilização especializada, busca em área extensa, perícia específica, obtenção de dados protegidos e localização de aparelho.

A graduação deve respeitar legalidade e proporcionalidade. Preservar a disponibilidade de uma informação, quando houver fundamento e instrumento jurídico para tanto, não se confunde com acessar seu conteúdo. A Lei nº 13.812/2019 exige autorização judicial para obtenção de dados de localização de aparelho nas hipóteses do art. 10. Comunicações, dados e domicílio permanecem protegidos pelos regimes constitucionais e legais aplicáveis. A urgência do caso recomenda preparar rapidamente fundamentos, delimitação e pedidos; não elimina controles destinados a proteger direitos.

2.6.4 Perecibilidade e execução material

O tempo institucional precisa ser medido até a execução, e não apenas até a decisão. Solicitar imagem que já foi sobrescrita, expedir ofício sem confirmação de recebimento ou obter autorização quando o dado deixou de existir demonstram que o ato formal pode chegar tarde. Para cada providência sensível ao tempo, convém registrar quatro marcos: identificação da necessidade, decisão, envio ou acionamento e efetivo cumprimento. Essa decomposição permite localizar se o atraso ocorreu na avaliação, na autorização, na transmissão ou na resposta do destinatário.

A pesquisa empírica ainda necessária deverá examinar esses intervalos em amostras de procedimentos. As fontes agregadas não informam quando a primeira medida foi adotada, quais dados se perderam ou se uma ação tempestiva teria alterado o desfecho. É possível sustentar a perecibilidade de determinadas fontes e a necessidade de rastrear sua preservação; não é possível estimar, com os dados nacionais disponíveis, quantos casos foram prejudicados por demora específica.

2.6.5 Responsável pelo caso e transições institucionais

A busca pode iniciar em unidade distinta daquela que conduzirá o seguimento. Registros eletrônicos, plantões, polícia ostensiva, guardas municipais, serviços de saúde e familiares produzem informações que depois precisam alcançar equipe investigativa. O Caderno Temático reconhece que o agente do primeiro atendimento nem sempre dispõe de tempo, ambiente ou atribuição para entrevista aprofundada e

recomenda que esta seja realizada por policiais designados para o caso. Entre o atendimento e a designação aparece uma transição crítica: se não houver prazo, confirmação de recebimento e responsável identificável, o boletim pode existir antes que exista efetiva condução.

Um responsável de caso não precisa executar pessoalmente todas as diligências. Sua função é conservar unidade: validar dados iniciais, organizar hipóteses, acionar interfaces, registrar decisões, receber fatos novos, reavaliar prioridade e assegurar comunicação compatível com o sigilo. Em localidades sem unidade especializada, a função pode ser atribuída à equipe territorial com apoio regional. O ponto é impedir que a distribuição institucional dissolva a responsabilidade.

2.6.6 Coordenação sem exposição indevida

Busca coordenada exige circulação de informação, mas compartilhamento irrestrito pode expor a pessoa desaparecida, a família e a investigação. O Decreto nº 10.622/2021 combina integração, tempestividade e transparência com atuação no âmbito das competências. A Lei nº 13.812/2019 separa bancos públicos e sigilosos e condiciona formas de divulgação. O desenho adequado é de acesso por finalidade: cada ator recebe os dados necessários à sua função, com registro de consulta, atualização e correção. Interoperabilidade útil não é concentração indiscriminada de informações.

A coordenação também alcança a resposta negativa. Hospital que não localizou a pessoa, equipe que verificou endereço, provedor que confirmou preservação, unidade que

descartou custódia e perícia que não encontrou correspondência produzem resultados relevantes. Se esses retornos não ingressam no suporte comum, diligências são repetidas e hipóteses descartadas podem reaparecer sem justificativa. A continuidade protetiva depende de fazer circular tanto achados positivos quanto exclusões provisórias.

2.6.7 Da decisão ao circuito informacional

As seções anteriores permitem localizar modalidade mais precisa de atraso. A descontinuidade pode surgir quando o dever de proteção não se traduz em prioridade operacional; a classificação de risco permanece implícita; busca e investigação adotam suportes separados; a medida decidida não é executada a tempo; o caso muda de unidade sem responsável; ou fatos novos não provocam reavaliação.

O material normativo e técnico confirma comandos de urgência, cooperação, continuidade e diferenciação, mas não sua implementação homogênea. O Brasil não enfrenta vazio normativo geral para iniciar a resposta; enfrenta o desafio de converter deveres distribuídos em percurso verificável. A frequência e o efeito das rupturas exigirão auditoria de registros, tempos, providências, transições e desfechos no nível dos casos.

2.7. Bases de dados e fragmentação administrativa

A política de busca de pessoas desaparecidas depende de informação distribuída. O boletim de ocorrência nasce na

Polícia Civil; hospitais e serviços de acolhimento podem receber pessoas sem identificação; institutos de medicina legal e serviços de verificação de óbito registram corpos; a perícia mantém dados físicos, papiloscópicos e genéticos; sistemas prisionais e socioeducativos conhecem ingressos sob custódia; registros civis, eleitorais e sanitários documentam atos posteriores ao desaparecimento. Nenhuma dessas fontes, isoladamente, reconstrói o percurso. A proteção resulta da capacidade de relacioná-las com finalidade definida, qualidade suficiente e responsabilidade por cada transição.

A fragmentação administrativa não significa apenas que existam muitos bancos. Especialização e separação de acessos podem proteger direitos, melhorar a qualidade técnica e impedir usos indevidos. O problema surge quando a divisão organizacional impede que uma informação relevante alcance o caso correspondente; quando cada consulta precisa ser refeita por falta de registro comum; quando atualizações não retornam ao sistema de origem; ou quando o desfecho ingressa em uma estatística sem alterar a situação operacional do desaparecimento.

2.7.1 Abundância de números, escassez de vínculos

As fontes nacionais obrigatórias ilustram essa diferença. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2026 registra, para 2025, 84.269 ocorrências de desaparecimento e 61.305 registros de localização. A relação aritmética entre os dois totais é 72,8%, mas a nota técnica impede convertê-la em taxa de solução: o documento originário da localização não foi uniformemente identificado; a pessoa pode ter sido encontrada viva ou morta; a localização pode não estar vinculada a desaparecimento

anteriormente registrado; e o desaparecimento de origem pode pertencer a outro ano. Em alguns estados, as localizações anuais superam os desaparecimentos do mesmo período, o que confirma que as colunas não formam uma coorte.

O Mapa da Segurança Pública de 2026, com outra fonte e fluxo de consolidação, contabiliza 85.233 desaparecimentos e 57.554 localizações em 2025. A diferença de 964 registros de desaparecimento e 3.751 de localização em relação ao Anuário não autoriza escolher um número como verdadeiro e descartar o outro como erro. Revela que a resposta à pergunta aparentemente simples – quantas pessoas desapareceram ou foram localizadas em 2025 – depende de data de extração, documento-base, cobertura, deduplicação e regra de atualização. O achado é de governança informacional; não prova que pessoas determinadas tenham sido perdidas pelo sistema.

Para avaliar proteção, o indicador decisivo não é a razão entre fluxos anuais, mas a proporção de casos cujo percurso pode ser reconstituído: pessoa individualizada, registro inicial, datas, providências, mudanças de status, forma de localização, confirmação física ou científica, comunicação e encerramento. Sem esses vínculos, o país consegue contar eventos administrativos, mas não acompanhar de modo padronizado o mesmo caso desde a notícia até o desfecho.

Regra de inferência. Registros anuais de desaparecimento e de localização dimensionam fluxos administrativos. Somente dados vinculados por pessoa e caso permitem calcular

coortes, tempos, estoque ativo e proporções válidas de desfecho.

2.7.2 O Cadastro Nacional e o que sua existência comprova

A Lei nº 13.812/2019 instituiu o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas como suporte da política. O art. 5º prevê banco público, banco sigiloso com registros padronizados e banco sigiloso de informações genéticas e não genéticas. Exige que as autoridades de segurança pública insiram, atualizem e validem os dados; determina a cooperação operacional e técnica com os entes federados; e conecta o boletim ao inquérito por identidade numérica. O art. 8º acrescenta inclusão imediata no Cadastro e na Rede Sinesp Infoseg ou sistema similar.

O portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública informa que a inserção no CNPD ocorre exclusivamente a partir dos boletins registrados pelas Polícias Cíveis e que o processo é automático. Informa também que o painel público depende de autorização familiar e análise das circunstâncias pela Polícia Civil responsável; após a localização, o banner somente é retirado quando o registro formal permite atualizar o sistema. Há, portanto, um desenho de integração entre ocorrência, publicidade controlada e mudança de status.

Essa arquitetura comprova capacidade tecnológica declarada e comandos claros de atualização. Não demonstra, por si só, completude dos campos, tempo de sincronização, tratamento de duplicidades, compatibilidade histórica, percentuais de rejeição, vinculação integral das localizações ou

uso cotidiano em todas as unidades. A diferença entre sistema existente, dado transmitido e informação efetivamente utilizada deve permanecer explícita. Uma auditoria de implementação precisará examinar logs, erros, atrasos, campos ausentes e correspondência com procedimentos estaduais.

2.7.3 Interoperabilidade como continuidade do caso

Interoperabilidade protetiva não se reduz à possibilidade de um sistema consultar outro. Ela exige três continuidades. A primeira é de identidade: nomes, documentos, biometrias e demais identificadores precisam permitir correspondência sem produzir falsos positivos. A segunda é temporal: cada atualização deve preservar a sequência entre notícia, diligência, resultado e reavaliação. A terceira é decisória: o retorno de uma consulta precisa alcançar alguém competente para interpretar o dado e agir. Uma integração que apenas transfere registros, sem governar essas continuidades, pode acelerar a circulação do erro.

O identificador do caso não elimina a necessidade de identificar a pessoa. Um indivíduo pode possuir registros sucessivos de desaparecimento; uma ocorrência pode conter homônimos ou dados incompletos; pessoa sem documentos pode ingressar em saúde, assistência ou custódia com qualificação provisória. O modelo deve relacionar, sem confundir, identificador da pessoa, identificador do episódio e documentos administrativos produzidos em cada órgão. Alterações posteriores precisam ser rastreáveis e não devem apagar a informação original que explica a decisão tomada.

2.7.4 Saúde, assistência e custódia

A Lei nº 13.812/2019 determina que hospitais, clínicas e albergues, públicos ou privados, informem às autoridades o ingresso ou cadastro de pessoas sem identificação. O comando reconhece uma hipótese elementar de desaparecimento administrativo: a pessoa pode estar fisicamente sob cuidado institucional e, ainda assim, permanecer ausente para a família e para a ocorrência policial. A mesma lógica recomenda consultas proporcionais a acolhimentos, serviços de saúde mental, sistema prisional, unidades socioeducativas, IML, SVO e outras estruturas pertinentes ao perfil e ao contexto.

O valor do retorno negativo também deve ser preservado. Quando um hospital, abrigo ou unidade de custódia informa não ter localizado a pessoa, essa exclusão provisória precisa integrar o histórico, com data, abrangência e qualidade da pesquisa. Sem isso, órgãos repetem consultas enquanto outras linhas permanecem sem exame. A integração adequada não exige acesso indiscriminado ao prontuário ou ao conteúdo de bases protegidas; exige resposta suficiente à finalidade legítima, com registro, autenticação e salvaguardas de confidencialidade.

2.7.5 Governança, proteção de dados e correção

Quanto maior a integração, maior o dever de governança. Dados sobre saúde, violência, localização, vínculos familiares e perfis genéticos podem expor a pessoa a riscos que persistem após o encerramento do caso. O compartilhamento deve obedecer à finalidade, à necessidade, à segurança, à competência e aos regimes legais de sigilo. Acesso por perfil,

trilhas de auditoria, registro das consultas, revisão de permissões, correção de inexatidões e regras de retenção são componentes da proteção, não obstáculos externos à busca.

A atualização merece atenção especial. Um banner que permanece ativo após a localização pode expor a pessoa e alimentar contatos indevidos; uma baixa prematura pode interromper a investigação; erro de identidade pode vincular o desfecho ao caso errado; omissão da condição em que a pessoa foi encontrada impede conhecer riscos e necessidades posteriores. Governar o dado significa definir quem pode alterar o status, quais evidências sustentam a mudança, quem recebe a notificação e como corrigir decisões anteriores.

2.7.6 Ponto de ruptura informacional

A descontinuidade desta seção é mais específica do que a existência genérica de sistemas não integrados. Ela aparece quando a mesma pessoa se torna visível em bases distintas, mas nenhuma instituição conserva a responsabilidade por produzir a correspondência; quando a informação circula sem identificador confiável; quando a localização não altera o caso de origem; ou quando o dado correto chega a suporte incapaz de transformá-lo em decisão.

As fontes demonstram comando normativo de integração, Cadastro Nacional em operação e divergências de consolidação. Não demonstram a frequência nacional das rupturas nem seu efeito sobre desfechos. O teste exigirá coortes anonimizadas, logs e reconstrução amostral de casos, distinguindo indisponibilidade técnica, baixa qualidade cadastral, limitações jurídicas, falha de comunicação e ausência de ação posterior.

2. 8. Pessoas localizadas, não identificadas e casos aparentemente abertos

O percurso não termina no instante em que alguém é encontrado. Localizar é constatar paradeiro; identificar é confirmar quem é a pessoa; vincular é relacioná-la ao desaparecimento correspondente; encerrar é atualizar os registros, comunicar adequadamente o desfecho e avaliar providências remanescentes. As etapas podem coincidir, mas não são equivalentes. Confundi-las produz estatísticas frágeis e pode deixar, de um lado, pessoas localizadas administrativamente e, de outro, famílias que continuam buscando.

2.8.1 A categoria “localizado” e seus conteúdos distintos

As estatísticas anuais de localização agregam desfechos que possuem significados protetivos muito diferentes. Retorno espontâneo de adulto capaz, encontro de criança em risco, internação hospitalar, identificação de pessoa viva desorientada e identificação post mortem não podem ser avaliados pela mesma métrica. O número de localizações é informativo como fluxo, mas não indica, sem estratificação, tempo, integridade, ocorrência de violência, qualidade da busca ou necessidade de proteção subsequente.

A localização tampouco comprova ausência de falha. Pessoa encontrada rapidamente pode ter sido exposta indevidamente ou atendida de modo inadequado; caso demorado pode ter recebido diligências consistentes diante de informação escassa. O desfecho precisa ser confrontado com o percurso. A mesma prudência impede afirmar que toda

ocorrência ainda aberta corresponda a uma pessoa efetivamente desaparecida: pode haver localização não comunicada, baixa não processada, duplicidade ou falha de vinculação.

2.8.2 Pessoas vivas de identidade desconhecida

A definição legal permanece aplicável até que a recuperação e a identificação sejam confirmadas por vias físicas ou científicas. Assim, pessoa viva sob cuidado estatal, mas incapaz de declarar a própria identidade, integra o problema dos desaparecimentos. A ausência de documentos, a desorientação, a deficiência cognitiva, o sofrimento mental, a condição clínica ou barreiras linguísticas podem impedir a correspondência nominal. Nesses casos, fotografia, impressões digitais, características físicas, informações clínicas estritamente necessárias e, subsidiariamente, genética podem formar uma estratégia escalonada de identificação.

O XXIV Relatório da RIBPG registrava, em maio de 2026, 251 perfis de pessoas de identidade desconhecida. O número demonstra que a rede genética contempla pessoas vivas; não representa todas as pessoas sem identificação atendidas no país. A inserção depende de coleta, critérios, capacidade laboratorial e fluxo institucional. Compará-lo diretamente ao total de desaparecidos produziria denominadores incompatíveis.

2.8.3 Corpos sem identidade e identificação forense

A Lei nº 13.812/2019 determina que, havendo dúvida sobre a identidade de cadáver, sejam coletadas informações físicas e genéticas para inserção no cadastro. Essa obrigação liga o local do encontro, a medicina legal, a papiloscopia, a antropologia, a odontologia e a genética ao universo dos desaparecimentos. A finalidade não é apenas nomear o corpo: é restituir identidade, informar a família, permitir ritos, regularizar situações jurídicas e, quando cabível, sustentar investigação sobre a morte.

A sequência deve priorizar métodos adequados às condições do corpo e aos dados disponíveis. Identificação visual isolada pode ser insegura; DNA não é a única técnica nem necessariamente a primeira; ausência de correspondência genética não encerra a busca. Impressões digitais, odontologia, antropologia, registros médicos, objetos e contexto podem convergir. O sistema precisa conservar amostras, laudos e dados ante mortem com padrões que permitam confrontos futuros e interestaduais.

2.8.4 O que a RIBPG demonstra

A Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos oferece evidência concreta de integração nacional. Segundo o relatório consolidado até 28 de maio de 2026, o Banco Nacional de Perfis Genéticos reunia 28.957 perfis relacionados à identificação de desaparecidos e 10.574 árvores genealógicas. A rede havia contribuído para 815 identificações, 67 delas mediante relações entre perfis de unidades da Federação distintas. O resultado

confirma que a integração supera fronteiras administrativas e produz identificações reais.

Matriz 4 – Indicadores da RIBPG relacionados à identificação de pessoas desaparecidas – maio de 2026

INDICADOR / MAIO DE 2026	VALOR	LEITURA AUTORIZADA	LIMITE
Familiares de pessoas desaparecidas	14.379	Base de comparação por parentesco.	Perfil não equivale a pessoa ou caso distinto.
Restos mortais não identificados	14.234	Permite confrontos nacionais.	Não representa todos os restos mortais existentes.
Pessoas de identidade desconhecida	251	Inclui pessoas vivas.	Cobertura institucional é seletiva.
Referências diretas	93	Material biológico ou objeto da própria pessoa.	Disponibilidade depende do caso.
Identificações acumuladas	815	Resultados confirmados no âmbito da rede.	Não abrange outros métodos de identificação.

INDICADOR / MAIO DE 2026	VALOR	LEITURA AUTORIZADA	LIMITE
Identificações interestaduais	67	Valor concreto da comparação nacional.	Parcela minoritária entre as identificações acumuladas.
Taxa de identificação	6%	Indicador definido pela RIBPG.	Denominador é perfil desconhecido/RMNI , não total de desaparecidos.

Fonte: elaboração própria com base no XXIV Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos – RIBPG (MJSP, 2026, pp. 20–22).

Os resultados sistematizados na Matriz 4 não autorizam transformar DNA em solução universal. A probabilidade depende da existência e qualidade de perfis desconhecidos, de familiares geneticamente informativos, de referências diretas, de árvores genealógicas e de comparações disponíveis. Em maio de 2026, a própria RIBPG adotava taxa de identificação de 6%, definida como a probabilidade de perfil de pessoa desconhecida ou resto mortal não identificado resultar em identificação confirmada. O denominador técnico não é o total nacional de desaparecimentos.

2.8.5 Encerramento verificável e continuidade residual

O encerramento precisa corresponder à evidência. Para pessoa viva e capaz, a confirmação de identidade e segurança pode satisfazer a busca, respeitando a decisão de não revelar endereço à família. Para crianças, pessoas incapazes ou situações de violência, localização pode acionar proteção adicional. Na identificação post mortem, permanecem comunicação, entrega digna, providências civis e eventual investigação criminal. A baixa do desaparecimento não extingue automaticamente deveres de proteção, responsabilização ou reparação.

Também é necessário sincronizar o encerramento. Ocorrência estadual, CNPD, painel público, sistemas de investigação e registros de comunicação devem refletir o mesmo desfecho, preservando histórico e data. A família não deve carregar o ônus de solicitar repetidamente a retirada de publicações ou provar a mesma localização a órgãos distintos. O sistema pode exigir comunicação do reaparecimento pelo notificante, como prevê a lei, mas deve validar e propagar institucionalmente a informação recebida.

Conceito operacional. Há desaparecimento administrativo quando a pessoa está fisicamente localizada ou identificável em uma estrutura estatal, mas o registro correspondente não é vinculado ao caso de origem, de modo que a busca

permanece aberta para a família ou para outro órgão.

2.8.6 Ponto de ruptura do desfecho

A ruptura pode ocorrer depois de uma atuação tecnicamente bem-sucedida. Corpo identificado pode permanecer sem relação com ocorrência anterior; pessoa viva acolhida pode não ser comparada com cadastro; retorno comunicado pode não retirar banner; identificação genética pode não alcançar o responsável pelo caso; sentença de ausência ou morte presumida pode ser interpretada como substituto da busca. A Resolução CNJ nº 634/2025 afasta este último atalho ao determinar que decisões declaratórias não autorizam o arquivamento das investigações.

A qualidade do desfecho deve ser mensurada por completude e coerência: identidade confirmada, condição registrada, caso de origem vinculado, sistemas atualizados, família informada dentro dos limites de segurança e providências subsequentes acionadas. Sem esses elementos, “localizado” pode ser apenas uma etiqueta estatística.

2.9. Famílias como fontes e destinatárias da proteção

Os familiares conhecem rotina, relações, saúde, objetos, contatos e mudanças que frequentemente não existem em base pública. Podem fornecer fotografias, documentos, referências biológicas e hipóteses decisivas. Essa utilidade informacional não esgota sua posição. O desaparecimento produz incerteza continuada, encargos econômicos e administrativos, riscos à

saúde e necessidade de decidir sem conhecer o destino do ente. A Lei nº 13.812/2019 responde parcialmente a essa dimensão ao prever atendimento psicossocial; a Resolução CNJ nº 634/2025 reconhece familiares e entes queridos como vítimas indiretas no âmbito da política judiciária.

1.9.1 A família não é uma extensão informal da investigação

A participação familiar deve complementar, não substituir, o dever institucional de buscar. Pedir continuamente que a família consulte hospitais, divulgue cartazes, reúna documentos já entregues ou descubra qual unidade conduz o caso transfere o custo da fragmentação para quem se encontra em situação de incerteza. A colaboração precisa ter finalidade clara, ser registrada e receber retorno. Quando uma informação é insuficiente, o órgão deve explicar o que falta e como obtê-lo, em vez de apenas reiterar exigências.

Nem toda família é homogênea ou segura. Pode haver conflito, violência, disputa de guarda, exploração ou pessoa indicada como possível autora. O sistema precisa identificar interlocutores, verificar consentimentos e evitar que a comunicação revele localização protegida. “Família” não deve funcionar como autorização automática para publicidade ou acesso irrestrito a dados de adulto capaz.

2.9.2 Direito à informação e limites do sigilo

Comunicar não significa expor estratégia investigativa, dados protegidos ou informações capazes de elevar o risco.

Significa oferecer referência institucional, confirmação de que o caso foi recebido, orientação sobre providências familiares seguras, canais para fatos novos, explicação de limites e atualizações periódicas compatíveis com a investigação. A frase genérica “o caso está sendo investigado” raramente permite compreender se há responsável, se uma informação foi incorporada ou quando ocorrerá novo contato.

Ainda no Caso Gomes Lund,¹⁵ ao examinar a recusa estatal de fornecer documentos às famílias, a Corte Interamericana assentou que o Estado não pode amparar-se na alegada inexistência da informação solicitada: cabe-lhe fundamentar a negativa e demonstrar que adotou todas as medidas ao seu alcance para comprovar que a informação efetivamente não existia. A regra desloca o ônus e alcança diretamente o percurso aqui examinado. Não basta responder à família que o caso está sendo investigado; é preciso poder demonstrar o que foi procurado, onde, quando e com que resultado. Um sistema incapaz de produzir essa demonstração não apenas informa mal – ele deixa de cumprir uma obrigação que já lhe foi imputada internacionalmente.

A qualidade da comunicação deve ser avaliada separadamente do resultado. Diligências podem estar em curso e a família permanecer desinformada; uma comunicação acolhedora pode coexistir com investigação insuficiente.

¹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil, cit., §§ 201 e 211. A Corte reconheceu a violação do direito de buscar e receber informação, previsto no art. 13 da Convenção Americana, consignando que o Estado não pode amparar-se na falta de prova da existência dos documentos solicitados, devendo fundamentar a negativa e demonstrar que adotou todas as medidas ao seu alcance para comprovar que a informação efetivamente não existia.

Indicadores próprios devem registrar tempo até o primeiro contato, existência de ponto de referência, frequência de atualizações, respostas a fatos novos, acessibilidade da linguagem e encaminhamentos efetuados. Essa distinção evita usar a solução do caso como justificativa retrospectiva para qualquer forma de atendimento.

2.9.3 Canal autenticado e prevenção de revitimização

O responsável do caso ou a unidade designada deve oferecer canal verificável. Familiares expostos publicamente podem receber golpes, falsas informações, pedidos de dinheiro e contatos ameaçadores. Orientações iniciais precisam explicar como reconhecer comunicações oficiais, preservar mensagens, encaminhar notícias e evitar pagamentos ou encontros inseguros. O órgão, a seu turno, deve registrar contatos relevantes e impedir que a família repita toda a narrativa a cada mudança de plantão.

Escuta ativa não exige transformar cada hipótese familiar em diligência automática. Exige recebê-la sem desqualificação, registrar os elementos verificáveis, explicar a decisão e reavaliar quando fatos novos alterarem o contexto. O Caderno Temático da Senasp recomenda atendimento diferencial e comunicação eficiente; o relatório “Ainda?”, do CICV, associa a fragmentação dos serviços a estresse e trauma adicionais e propõe orientação precisa, encaminhamento e acompanhamento.

2.9.4 Apoio psicossocial e acesso a direitos

As necessidades não se limitam à saúde mental. Ausência prolongada pode comprometer renda, guarda, contratos, benefícios, patrimônio e documentação. O apoio precisa articular saúde, assistência, orientação jurídica e proteção social, sem condicionar o atendimento à declaração de morte. A Resolução CNJ nº 634/2025 e seu Manual de Implementação de 2026 orientam o encaminhamento voluntário aos Centros Especializados de Atenção às Vítimas ou canais equivalentes nos processos judiciais, com acolhimento, apoio psicossocial e acesso à rede.

A atuação judicial não substitui a coordenação da busca. Declaração de ausência ou morte presumida resolve efeitos civis determinados e pode proteger dependentes, mas não confirma o destino. O Manual do CNJ enfatiza informação clara, escuta qualificada, participação familiar e continuidade das investigações. A articulação correta evita que a família precise escolher entre regularizar a vida e manter institucionalmente reconhecida a busca.

2.9.5 Participação e aprendizagem

Familiares e associações acumulam conhecimento sobre barreiras recorrentes, linguagem inadequada, duplicidade de exigências e pontos sem responsável. Sua participação em protocolos, avaliações e revisões de serviços pode revelar aspectos invisíveis aos registros administrativos. Essa contribuição deve ocorrer de forma voluntária, segura e sem exposição de casos individuais. Participação não é apenas consulta simbólica: recomendações precisam receber resposta

e, quando implementadas, produzir indicadores acompanháveis.

Nos desfechos graves ou em casos prolongados, revisão interinstitucional pode reconstruir o percurso com finalidade de aprendizagem: informações disponíveis, decisões, tempos, transições e obstáculos. A presença de familiares ou representantes deve ser ponderada conforme consentimento, sigilo e risco de revitimização. Revisão sistêmica não impede apurações disciplinares ou penais legalmente cabíveis, mas não deve ser convertida automaticamente em procedimento de culpa, sob pena de reduzir a cooperação e ocultar problemas de desenho.

2.9.6 Da fragmentação ao desenho da resposta

Em conjunto, as três seções permitem formular uma mesma hipótese estrutural. A base pode registrar sem vincular; a instituição pode localizar sem identificar; o sistema pode identificar sem atualizar; a polícia pode atuar sem comunicar; e a família pode informar sem receber retorno. Em cada passagem, a atividade formal pode coexistir com perda de continuidade. A categoria de descontinuidade protetiva permite investigar esse intervalo sem concluir previamente que todo caso aberto decorra de omissão.

Os materiais nacionais sustentam a existência de condições estruturais de risco: fluxos estatísticos não vinculados, deveres distribuídos, capacidade genética efetiva e orientações recentes de atenção familiar. A incidência concreta das rupturas e seus efeitos dependerão de pesquisa de implementação. O passo seguinte consiste, portanto, em

converter os achados em funções mínimas, agentes responsáveis e indicadores, sem criar nova burocracia nem presumir que tecnologia substitua condução humana.

2.10. Núcleo Mínimo de Resposta Continuada a Desaparecimentos

O percurso reconstruído permite formular uma hipótese de vulnerabilidade concentrada nas transições: o relato pode não se converter em risco qualificado; a providência pode perder utilidade antes da execução; o resultado pode não retornar ao caso; e a família pode permanecer sem referência. A resposta proposta dirige-se prospectivamente a essas passagens, e não pressupõe que sua ruptura ou contribuição causal esteja comprovada em todos os casos. “Núcleo” designa um conjunto mínimo de funções, que pode ser distribuído entre estruturas existentes, inicialmente por piloto avaliável, desde que responsabilidades, prazos e confirmações sejam expressos e auditáveis.

2.10.1 Princípios e limites do desenho

Cinco princípios delimitam a intervenção. A recepção é universal: toda notícia deve ser acolhida sem prazo de espera. A intensidade é graduada: vulnerabilidade, contexto e perecibilidade orientam prioridades. A responsabilidade é contínua: toda transferência identifica quem envia, quem recebe e o que permanece pendente. A decisão é revisável: a classificação inicial não congela hipóteses. A informação é protegida: integração não autoriza publicidade automática,

acesso irrestrito ou retenção indiferenciada. Esse desenho evita tanto a mobilização máxima e uniforme quanto a exigência de indício criminal autônomo antes de qualquer diligência.

2.10.2 Arquitetura funcional e responsabilidade pelo caso

A unidade receptora responde pelo registro e pelas primeiras providências até que outra estrutura assuma formalmente o caso. A investigação desenvolve hipóteses e preserva elementos perecíveis; a autoridade central coordena padrões e situações interestaduais; perícia, saúde, assistência, custódia e proteção social atuam nos limites de suas competências. Uma referência institucional conserva a coerência do percurso e o contato com a família. O encaminhamento somente se completa com aceite registrável; antes disso, a origem mantém o dever de acompanhamento. A Matriz 5 sistematiza essa arquitetura funcional.

Matriz 5 – Núcleo Mínimo de Resposta Continuada a Desaparecimentos

FUNÇÃO MÍNIMA	RESPONSÁVEL PRIMÁRIO	MECANISMO VERIFICÁVEL	RESULTADO ESPERADO
Registro sem espera	Unidade policial de atendimento	Recepção imediata; identificação do episódio; campos mínimos; orientação ao comunicante.	Reduzir recusas e atrasos fundados em prazo inexistente.
Triagem documentada	Unidade responsável pelo caso	Vulnerabilidades, contexto, hipóteses e prioridade registrados com justificativa revisável.	Favorecer providências compatíveis com o risco sem estigmatização.
Preservação urgente	Equipe investigativa	Checklist condicional; horário de solicitação, execução e resultado.	Reduzir perda de imagens, dados e testemunhos perecíveis.
Difusão proporcional	Autoridade competente	Decisão motivada sobre alerta, banner ou circulação restrita;	Ampliar a busca quando útil sem elevar risco ou exposição.

FUNÇÃO MÍNIMA	RESPONSÁVEL PRIMÁRIO	MECANISMO VERIFICÁVEL	RESULTADO ESPERADO
		reavaliação e retirada.	
Responsável de caso	Unidade territorial ou especializada	Nome funcional ou canal institucional; registro de contatos e decisões.	Evitar perda de continuidade entre plantões, setores e família.
Reavaliação periódica	Unidade e supervisão	Marcos por risco e fatos novos; manutenção ou alteração fundamentada da prioridade.	Reduzir estagnação e falso encerramento pela passagem do tempo.
Vinculação do desfecho	Polícia e gestores de sistemas	Confirmação de identidade; vínculo com ocorrência de origem; atualização sincronizada.	Distinguir localizar, identificar, comunicar e encerrar.
Revisão de casos críticos	Instância interinstitucional designada	Linha do tempo confidencial; pontos de transição; recomendações	Converter rupturas recorrentes em

FUNÇÃO MÍNIMA	RESPONSÁVEL PRIMÁRIO	MECANISMO VERIFICÁVEL	RESULTADO ESPERADO
		com responsável e prazo.	aprendizagem institucional.

Fonte: elaboração própria.

2.10.3 Ciclo do caso e informação mínima

Registro, triagem e primeiras providências ocorrem de forma próxima; busca e investigação se retroalimentam; localização pode exigir identificação; e fatos novos alteram prioridade e hipóteses. O histórico deve conservar, com data, hora, autoria e fonte, por que uma providência foi iniciada, adiada, frustrada ou retomada. O conjunto mínimo separa pessoa, episódio e comunicante, vincula boletim e procedimento, identifica responsáveis e prazos e registra localização, método de identificação, comunicação e motivo do encerramento. Campos desconhecidos permanecem como tais, sem preenchimento presumido.

Regra de continuidade. Nenhuma transição relevante se considera concluída apenas pelo envio. É necessário registrar recebimento, responsável, estado da providência e retorno ao caso de origem.

2.10.4 Triagem, preservação e salvaguardas

A triagem apoia decisões; não prediz o desfecho. Deve apontar riscos que não podem ser descartados e atos

prioritários, sempre com justificativa humana, possibilidade de elevação fundamentada e reavaliação. Providências urgentes obedecem a regimes jurídicos distintos: preservação não equivale a obtenção, e obtenção não equivale a análise. Competência, fundamento, finalidade, prazo e canal precisam ser identificados, inclusive quando houver reserva judicial. A urgência não legitima acesso indiscriminado, exposição pública ou tratamento discriminatório.

2.10.5 Família, revisão crítica e aprendizagem

O ponto de contato deve ser institucional, persistir além do plantão, receber informações novas e oferecer atualização compatível com o risco e o estágio do caso. A comunicação distingue fatos confirmados, diligências e hipóteses, protege a autonomia da pessoa localizada e previne golpes contra familiares. Casos com morte ou violência grave, vulnerabilidade especial, demora incompatível com o risco, perda de vestígio ou identidade não vinculada devem alimentar revisão do percurso. Aprendizagem sistêmica e responsabilização podem coexistir, mas possuem finalidades e garantias próprias.

2.10.6 Piloto, indicadores e avaliação

A implementação deve começar em unidades com perfis territoriais distintos e capacidade mínima de registrar uma linha de base. O piloto examinará acesso, completude, tempos, transições sem responsável, vínculo dos desfechos, contato familiar, carga de trabalho, segurança da informação e

desigualdades. Sua expansão dependerá de critérios previamente definidos. Aumento de formulários, acessos ou atividades não será tratado como resultado se o caso continuar fragmentado.

Matriz 6 – Indicadores para avaliação do programa-piloto em desaparecimentos

DIMENSÃO	INDICADOR PRINCIPAL	DENOMINADOR OU COORTE	INTERPRETAÇÃO CAUTELOSA
Acesso	Tempo comunicação– registro; recusas corrigidas.	Notícias recebidas no período.	Mede recepção, não início efetivo de todas as diligências.
Triagem	Percentual avaliado e reavaliado; completude crítica.	Casos elegíveis por protocolo.	Preenchimento não comprova decisão adequada.
Tempo útil	Tempo até preservação, consulta, alerta ou pedido cabível.	Casos em que cada ato era indicado.	Comparar por tipo de providência e regime jurídico.
Continuidade	Casos com responsável,	Coorte ativa por prioridade.	Movimentação formal pode não

DIMENSÃO	INDICADOR PRINCIPAL	DENOMINADOR OU COORTE	INTERPRETAÇÃO CAUTELOSA
	pendências e revisão no prazo.		ter conteúdo substantivo.
Vinculação	Localizações ligadas ao episódio e identidade confirmada.	Desfechos registrados na coorte.	Não converter fluxo anual em taxa de solução.
Famílias	Contato inicial, atualizações e encaminhamentos documentados.	Casos com familiar ou referência disponível.	Registro de contato não mede, sozinho, qualidade percebida.
Equidade	Diferenças de classificação, tempo e desfecho por grupo.	Subgrupos com qualidade estatística suficiente.	Diferença exige investigação; não prova discriminação causal.
Aprendizagem	Recomendações implementadas e recorrência da ruptura.	Revisões concluídas e eventos posteriores.	Cumprimento nominal não comprova mudança de prática.

Fonte: elaboração própria.

A avaliação dos indicadores reunidos na Matriz 6 combinará processo, resultado e explicação. Coortes organizadas pela data da comunicação são preferíveis à comparação entre totais anuais; medianas devem ser

estratificadas por prioridade, perfil e território; e auditorias qualitativas precisam reconstruir por que houve ou não mudança. No primeiro ciclo, o resultado defensável é verificar se a informação chegou mais cedo, se decisões se tornaram verificáveis, se desfechos foram vinculados e se as famílias deixaram de funcionar como único mecanismo de coordenação. Não se poderá inferir, sem desenho apropriado, quantas vidas foram salvas ou quais danos foram evitados.

211. Conclusão: quando a ausência se converte em atraso estatal

2.11.1 O que as evidências permitem afirmar

O desaparecimento chega ao Estado como incerteza. Sua causa pode ser voluntária, acidental, clínica, social, criminosa ou indeterminada; a classificação inicial é hipótese, não desfecho. A resposta juridicamente adequada concilia registro e providências imediatas com intensidade graduada segundo vulnerabilidade, contexto e segurança da própria pessoa. Não há prazo geral de espera, nem obrigação de mobilização idêntica em todos os episódios.

As bases nacionais dimensionam demanda expressiva, mas não acompanham publicamente a trajetória da mesma coorte. Os totais do Anuário e do Mapa da Segurança Pública divergem e não autorizam taxa nacional de solução ou estoque de casos ativos. Ao mesmo tempo, Política Nacional, CNPD, Sinesp, RIBPG, mecanismos de alerta e diretrizes de atenção às famílias comprovam capacidade instituída. A crítica deve recair sobre continuidade, cobertura, qualidade e uso, não sobre suposta ausência absoluta de instituições.

2.11.2 Modalidades de descontinuidade protetiva

As rupturas podem ocorrer na qualificação do relato, no tempo entre decisão e execução, na coordenação entre funções, no vínculo entre registros, no retorno do resultado ao responsável, na distinção entre localizar, identificar, comunicar e encerrar, ou na relação com a família. Elas podem coexistir, mas não se presumem: um caso prolongado pode decorrer de informação escassa, ocultação deliberada, barreira técnica ou dinâmica criminal complexa apesar de atuação diligente. A Matriz 7 sistematiza essas modalidades e os limites inferenciais correspondentes.

Matriz 7 – Modalidades de descontinuidade protetiva nos desaparecimentos

Modalidade	Transição interrompida	Evidência necessária	Inferência vedada sem estudo
Classificatória	Relato → risco qualificado	Registro inicial, critérios, justificativa e revisão.	Presumir que todo baixo risco foi negligenciado.
Temporal	Decisão → execução útil	Horários, perecibilidade, competência e retorno.	Atribuir o desfecho à demora apenas pela cronologia.
Funcional	Busca → investigação/perícia/rede	Encaminhamentos, aceite, pendências e coordenação.	Confundir pluralidade de órgãos com falha automática.

Modalidade	Transição interrompida	Evidência necessária	Inferência vedada sem estudo
Informacional	Registro → correspondência de identidade	IDs, qualidade, logs e confirmação física/científica.	Tratar divergência agregada como pessoa perdida.
Decisória	Retorno → providência	Destinatário, interpretação, autoridade e ação.	Supor que acesso ao dado assegurou seu uso.
Terminal	Localização → vínculo/comunicação/encerramento	Evidência de identidade, caso de origem e atualização.	Equiparar localização anual a solução da coorte.
Relacional	Família ↔ instituição	Contatos, orientações, percepção e apoio oferecido.	Concluir pela ausência de atendimento só porque não foi registrado.

Fonte: elaboração própria.

2.11.3 O alcance da demonstração e seus limites

A conclusão possível é qualificada. O risco de atraso não se limita à espera inicial por indício criminal: pode surgir depois de atos efetivamente praticados, quando seus resultados deixam de integrar o mesmo percurso. As fontes examinadas demonstram dever de resposta urgente e continuada, ausência

de coortes nacionais comparáveis e resultados concretos de integração e identificação. Sustenta vulnerabilidades plausíveis nas interfaces, mas não mede a frequência nacional das falhas, sua distribuição territorial ou sua contribuição causal para danos individuais.

Diferenças entre estados podem refletir incidência, propensão ao registro, acesso, classificação, integração e revisão de dados. Casos sem desfecho registrado podem incluir retornos não comunicados, duplicidades e baixas não processadas; localizações podem corresponder a fatos de anos anteriores. A ausência de localização, por si, não prova violação. Falha individual e contribuição causal exigem reconstrução do conhecimento disponível, competência, possibilidade de agir, alternativas factíveis e evitabilidade.

2.11.4 Direitos e resposta incremental

Vida, integridade, liberdade, identidade, convivência familiar, acesso à justiça e proteção de pessoas vulneráveis fundamentam deveres de organização, busca, identificação, informação e apoio. Intimidade, autonomia e proteção de dados limitam publicidade e comunicação. A resposta incremental – registro imediato, triagem revisável, preservação juridicamente controlada, responsável pelo caso, transições confirmadas, vínculo do desfecho e revisão crítica – procura tornar esses deveres verificáveis sem ampliar tipos penais nem prometer resultado absoluto.

2.11.5 O que o capítulo acrescenta

O primeiro capítulo examinou risco reconhecido que não se converte em proteção continuada. Aqui, a descontinuidade pode configurar-se porque o Estado exige certeza que a ausência ainda não oferece ou porque perde o percurso depois de agir. A temporalidade relevante acompanha a persistência do dever entre registro, busca, investigação, identificação, família e encerramento. Descontinuidade protetiva não significa inércia total: designa a interrupção verificável entre sinais, competências, atos e resultados, ainda que cada órgão registre atividade formal.

No desaparecimento, portanto, o atraso estatal pode configurar-se, em um caso concreto, quando a incerteza serve para adiar uma resposta proporcional; quando uma providência perde utilidade antes de ser executada; quando a pessoa reaparece em outro serviço e permanece ausente para o caso; ou quando identificação e desfecho não alcançam a ocorrência e a família. A imputação exige reconstruir conhecimento, competência, capacidade, alternativas e evitabilidade. O objetivo não é transformar toda ausência em emergência criminal, mas impedir que tempo e fragmentação retirem do Estado a capacidade de saber o que já sabia, decidir o que ainda pode fazer e explicar o percurso da proteção.

2.12 Nota metodológica

O capítulo distingue comandos normativos, orientações técnicas, capacidade instituída, vulnerabilidades observáveis, falhas comprovadas e imputação causal. A existência de lei, decreto, cadastro, protocolo ou resultado pericial não

comprova execução uniforme; de modo simétrico, divergências agregadas, casos prolongados ou ausência de registro de contato não demonstram, isoladamente, omissão. A frequência, a distribuição territorial e os efeitos das rupturas descritas dependem de microdados anonimizados, auditorias de procedimentos e sistemas, pesquisa qualitativa ética com familiares e reconstruções individuais capazes de examinar conhecimento, competência, possibilidade de agir, alternativas e evitabilidade.

CAPÍTULO 3

Entre a revelação e a proteção

Violência sexual contra crianças e adolescentes nos circuitos

A violência sexual contra crianças e adolescentes impõe ao Estado um problema peculiar de conhecimento, na medida em que o dano pode repetir-se por longo período sem produzir uma comunicação formal.

Nesse sentido, quando alguma informação finalmente emerge, ela nem sempre assume a forma de acusação direta. Pode aparecer como frase interrompida, mudança de comportamento, lesão, sofrimento psíquico, queda no rendimento escolar, medo de determinada pessoa, arquivo digital, denúncia de terceiro ou reporte técnico de uma plataforma. Em cada caso, o sistema recebe um fragmento. A proteção tempestiva depende de reconhecer que esse fragmento pode justificar acolhimento e avaliação, sem tratá-lo como prova conclusiva nem exigir que a criança apresente, desde o início, uma narrativa juridicamente completa.

Essa dificuldade distingue a problemática da violência contra crianças e adolescentes do tema tratado nos capítulos anteriores. No feminicídio, por exemplo, a descontinuidade pode ocorrer depois que ameaças e violências já foram explicitamente reconhecidas. No desaparecimento, por seu turno, a incerteza inicial recai sobre a causa de uma ausência

conhecida. Aqui, o próprio ingresso institucional do risco depende, muitas vezes, de alguém perceber, interpretar e comunicar sinais que admitem explicações concorrentes.

A passagem entre experiência privada e conhecimento público é, portanto, especialmente vulnerável a dois erros simétricos: a indiferença, que deixa a criança no mesmo ambiente de risco, e a certeza precipitada, que transforma indício inespecífico em diagnóstico ou conduz a perguntas sugestivas.

Nesse contexto, revela-se importante a normatização trazida pela Lei nº 13.431/2017, que estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, oferecendo uma definição funcionalmente ampla de violência sexual. Dispõe que esta violência abrange condutas que constringam a criança ou adolescente a praticar ou presenciar ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não; compreende abuso sexual, exploração sexual comercial e tráfico para exploração sexual. A lei, deliberadamente, não separa o presencial do eletrônico como universos jurídicos estanques. Sua formulação permite compreender que a tecnologia pode constituir meio de abordagem, registro, coerção, circulação ou exploração de uma violência praticada no espaço doméstico, fora dele ou inteiramente à distância, conforme também previsto na nova Lei nº 15.487/2026.

3.1 Registros policiais: escala documentada e realidade incompleta

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública publicado em 2026 registrou 84.388 vítimas de estupro e estupro de vulnerável em 2025, diante de 88.843 em 2024, redução de 5,4%. Do total mais recente, 64.990 registros, ou 77,0%, foram classificados como estupro de vulnerável. Para o recorte etário deste capítulo, entretanto, a base mais adequada é a tabela específica sobre crianças e adolescentes: nela, constam 61.076 vítimas de zero a dezessete anos, 5,5% abaixo das 65.395 registradas em 2024.

Referida distinção se faz relevante, pois impede um erro frequente, que consiste em considerar “Estupro de vulnerável” equivalente à “vítima criança ou adolescente”, uma vez que a vulnerabilidade pode decorrer de outras condições.

Esses números comprovam a escala da demanda conhecida pelas polícias, mas não medem diretamente a incidência. O próprio Anuário adverte que o registro policial capta, ao mesmo tempo, violência ocorrida e capacidade social e estatal de detectá-la. A queda de 2025 pode corresponder à redução real ou ao aumento de subnotificação, alteração de acesso aos serviços, mudança na distribuição entre canais de comunicação, classificação ou cobertura territorial.

Também não se deve converter estimativas de subnotificação em fator automático de multiplicação dos boletins. Pesquisas de vitimização, estudos amostrais e inquéritos de saúde captam populações, períodos, conceitos e modos de coleta próprios. Eles demonstram que os registros administrativos deixam de alcançar parcela relevante das violências, mas não autorizam calcular o total real por simples

regra de três, na medida em que múltiplos fatores podem acarretar a deficiência no registro de casos.

Fonte	O que registra	O que permite afirmar	Limite principal
Boletim policial	Fato comunicado e classificado pela segurança pública.	Volume, perfil e distribuição dos registros recebidos.	Não alcança violências não comunicadas e depende de classificação e cobertura.
Sinan	Notificação compulsória produzida no atendimento em saúde.	Demanda conhecida pelo SUS e características do atendimento notificado.	Não equivale a ocorrência policial, investigação ou estimativa populacional.
Reporte digital	Conteúdo, conta ou conduta detectada por provedor, organização ou polícia.	Fluxo técnico de detecção e potencial vinculação entre arquivos e usuários.	Pode anteceder a identificação da vítima, conter duplicidades e refletir capacidade de detecção.
Pesquisa de vitimização	Experiência relatada por amostra segundo	Ordem de grandeza e barreiras de comunicação na	Não substitui contagem administrativa nem identifica o

Fonte	O que registra	O que permite afirmar	Limite principal
	questionário e período.	população estudada.	percurso institucional individual.

Fonte: FBSP, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026, Tabelas 29 e 44, pp. 181–182 e 239–241, e texto analítico, pp. 186–202 e 242–284; planilha, abas T29 e T44.

3.1.1 A residência, a proximidade e os casos que não chegam

O perfil dos registros ajuda a explicar por que a revelação do fato é tão difícil: entre vítimas de zero a treze anos com informação disponível, 59,2% dos autores eram familiares e 36,9% outros conhecidos; apenas 3,9% foram classificados como desconhecidos. Nos registros de estupro de vulnerável, 64,9% dos fatos ocorreram em residência. Os percentuais não descrevem os casos ocultos e estão sujeitos à completude dos campos. Ainda assim, sustentam uma conclusão limitada e relevante: parcela predominante da demanda conhecida envolve relações de proximidade e espaços que deveriam exercer função de cuidado.

A proximidade pode acarretar inúmeros corolários, uma vez que a criança pode depender materialmente do agressor, recear a dissolução da família, antecipar descrédito ou punição, temer represálias contra si ou contra alguém de quem gosta e não dispor de vocabulário para nomear o ocorrido. Outro adulto pode depender financeiramente do autor, protegê-lo,

interpretar a manifestação como fantasia ou conflito familiar, ou temer as consequências da comunicação.

Ressalte-se que a ausência de denúncia imediata, por si só, não indica consentimento, irrelevância ou falsidade da parte dos familiares próximos, pois nem sempre todos os adultos próximos conheciam a violência.

Há casos em que ninguém fora da relação abusiva percebeu um sinal; casos em que o sinal foi percebido, mas recebeu explicação alternativa razoável; casos em que a comunicação foi desencorajada e casos em que um órgão recebeu informação, mas não a converteu em providência documentada. Apenas as duas últimas hipóteses ingressam diretamente no campo da resposta institucional.

3.1.2 A queda dos registros não encerra a pergunta

A redução observada em 2025 deve permanecer como constatação administrativa, não como narrativa de melhora ou piora. Se a capacidade de detecção depende de terceiros, uma retração pode refletir menor circulação das crianças por serviços, pior acesso, desconfiança, alterações de registro ou, efetivamente, menos violência. O dado agregado não discrimina essas possibilidades.

Uma agenda empírica adequada precisará relacionar, ao menos, quatro momentos: primeiro sinal documentável, primeira revelação ou suspeita comunicada, entrada em serviço público e registro policial. O intervalo entre eles não deve ser interpretado automaticamente como atraso estatal. Parte do tempo pode transcorrer antes que órgão algum disponha de

informação acionável. A imputação começa a tornar-se possível quando se identifica o receptor, o conteúdo efetivamente recebido, a competência, as medidas juridicamente disponíveis e o que ocorreu em seguida.

3.2. Dois circuitos de violência, um percurso de proteção

A oposição entre violência “doméstica” e “digital” é útil apenas se compreendida como distinção entre circuitos predominantes de risco, detecção e resposta. Ela se torna enganosa quando sugere dois mundos sem contato. Uma imagem digital pode documentar abuso intrafamiliar; o aliciamento pode preceder encontro presencial; conteúdo inicialmente produzido pela própria vítima pode ser obtido por manipulação, engenharia social, coerção ou ameaça; e um reporte internacional pode revelar uma criança que continua convivendo com o autor.

Apesar da interseção que há das duas searas, o presente capítulo manterá uma arquitetura bifurcada, entre as vertentes “doméstica” e “digital”, para tornar visíveis diferenças operacionais, mas reconstruirá um percurso protetivo comum.

3.2.1 O circuito doméstico: autoridade, repetição e silêncio

No circuito doméstico, o grande obstáculo deriva de relações de cuidado, confiança, autoridade e dependência. O agressor pode controlar rotinas, contatos, deslocamentos e

acesso a serviços; pode combinar afeto, ameaça e segredo; pode ainda ser a pessoa a quem terceiros dirigiriam a primeira comunicação. A violência tende a tornar-se repetível porque o espaço de risco integra a vida cotidiana, com contato contínuo entre vítima e agressor, e porque a interrupção depende de uma reorganização material de vínculos. A proteção não se esgota em receber o relato: precisa verificar se a criança retornará ao mesmo ambiente, quem exerce função protetiva e que forma de contato institucional é segura.

Os sinais associados a esse circuito são frequentemente relacionais e contextuais. Mudanças de sono, alimentação, humor, rendimento escolar, socialização, higiene, comportamento sexualizado, medo ou regressões podem justificar atenção, mas não constituem marcadores exclusivos de abuso. Lesões, infecções, gravidez ou manifestação espontânea possuem relevância distinta, igualmente sujeita à avaliação técnica.

Ademais, o valor de um sinal depende da combinação com idade, desenvolvimento, história, contexto e outras informações; sua função inicial é acionar escuta protetiva e avaliação adequada, não atribuir autoria.

Escola, saúde e assistência social adquirem importância porque podem observar mudanças ao longo do tempo e porque o contato não depende de procura policial. Essa vantagem produz responsabilidade, mas também limites. O professor não se converte em entrevistador forense; o profissional de saúde não deve subordinar cuidado a boletim de ocorrência; o assistente social não substitui a investigação. Cada setor precisa registrar o que observou ou ouviu no âmbito de sua

função, acolher sem ampliar desnecessariamente o relato e acionar o fluxo competente.

3.2.2 O circuito digital: detecção, replicação e atribuição

No circuito digital, por seu turno, o primeiro sinal pode surgir sem qualquer revelação da vítima, tendo em vista que a própria plataforma de serviço ou rede social, unidade de inteligência ou investigação policial pode detectar arquivo, conversa, perfil ou transmissão de cunho ilícito e identificar uma conta antes de conhecer a criança vítima. Isso altera a ordem convencional do percurso: a prova técnica pode preceder a identidade e a proteção individual. A detecção precoce, entretanto, não necessariamente acarretará a resposta tempestiva se o conteúdo for removido sem retenção segura, se o reporte aguardar triagem, se a conta não for atribuída ou se a informação não alcançar a rede local responsável pela criança.

Os registros de 2025 evidenciam expansão da demanda conhecida. As vítimas vinculadas a produção, posse ou distribuição de material de abuso sexual infantil passaram de 3.280 para 4.063, aumento de 25,3%; os registros de aliciamento de crianças para fins libidinosos, de 2.217 para 2.464, crescimento de 12,4%; e os de exploração sexual infantil, de 1.133 para 1.281, elevação de 14,3%. A série de material de abuso sexual infantil cresceu 176,7% entre 2021 e 2025, conforme o texto analítico do Anuário.

A intensidade das variações não deve ser traduzida automaticamente como crescimento equivalente da incidência, pois inúmeros fatores, tais como reportes de plataformas, aperfeiçoamento de ferramentas de detecção, mudanças de

tipificação, capacidade de análise policial e duplicidades, podem alterar a base observada.

A legislação de 2025 e 2026 reorganizou parte desse circuito. A Lei nº 15.211/2025 e o Decreto nº 12.880/2026 estabeleceram deveres de comunicação, indisponibilização e retenção de conteúdo e dados, com recepção centralizada pela Polícia Federal e possibilidade de Centro Nacional de Triage. A arquitetura tem potencial para reduzir dispersão, validar reportes e encaminhar relatórios às polícias judiciárias de modo mais eficiente. Em julho de 2026, contudo, a existência normativa não teve ainda seu resultado comprovado no tocante à operação plena, capacidade material, tempos de triagem, qualidade dos encaminhamentos ou conexão com a proteção local.

Dois equívocos devem ser evitados. O primeiro consiste em tratar remoção e preservação como escolhas incompatíveis. A indisponibilização pública reduz a exposição; a retenção segura preserva informação para identificação e responsabilização. O segundo consiste em considerar o conteúdo apenas como objeto ilícito. Cada arquivo pode apontar para uma vítima atual, outras vítimas, um autor próximo, uma rede ou um abuso presencial ainda em curso. A investigação tecnicamente bem-sucedida permanece protetivamente incompleta se não transforma a atribuição digital em avaliação da segurança da criança.

Dimensão	Circuito doméstico	Circuito digital	Zona de sobreposição
Relação predominante	Proximidade, autoridade, cuidado e dependência.	Contato remoto, manipulação, coerção, anonimato relativo e redes.	Autor próximo usa tecnologia ou contato remoto conduz a encontro.
Primeiro sinal	Mudança, lesão, revelação parcial ou observação profissional.	Arquivo, perfil, conversa, conta ou reporte.	Conteúdo técnico revela violência ocorrida no lar.
Informação precíval	Memória contextual, vestígios físicos, prontuários e testemunhas.	Logs, metadados, contas, conteúdo e dispositivos.	Linha do tempo única exige preservação física e digital.
Risco de resposta	Descrédito, entrevista indevida, retorno ao ambiente de violência e silêncio.	Remoção sem retenção, fila de triagem e dispersão territorial.	Proteção e investigação caminham por unidades diferentes.
Necessidade comum	Referência, plano de	Identificação, retenção segura,	Vincular vítima, risco, prova e

Dimensão	Circuito doméstico	Circuito digital	Zona de sobreposição
	segurança, cuidado e relato protegido.	atribuição e encaminhamento.	acompanhamento no mesmo percurso.

Fonte: elaboração própria a partir da Lei nº 13.431/2017, do Decreto nº 9.603/2018, da Lei nº 15.211/2025, do Decreto nº 12.880/2026 e do FBSP, Anuário 2026, Tabelas 34, 36 e 39, pp. 210–212, 216–218 e 225–227.

3.2.3 Casos híbridos e o risco da leitura fragmentada

A sobreposição entre a dimensão da violência no âmbito doméstico e a dimensão digital, impõe a necessidade de atenção redobrada para garantir a proteção da criança ou adolescente. Se uma imagem colhida no ambiente virtual registra abuso intrafamiliar e o caso é tratado apenas como violência digital, a investigação pode identificar usuário e dispositivo sem interromper a convivência com o autor. Por outro lado, se o relato presencial não gera preservação de conversas e contas, a proteção pode avançar enquanto a prova desaparece, na medida em que o abuso doméstico pode também ser propagado e vendido no meio virtual.

Na hipótese de envolvimento de adolescentes, urge ter cautela adicional. Eles podem aparecer nos dados como vítimas, autores, produtores, destinatários ou compartilhadores, inclusive em relações entre pares. A qualificação jurídica e protetiva depende de idade, diferença etária, consentimento juridicamente relevante, coerção,

finalidade, circulação, desenvolvimento e possível vitimização anterior. Uma resposta repressiva indiferenciada pode produzir nova violência institucional; uma resposta exclusivamente educativa pode ignorar exploração, ameaça ou multiplicação consciente do dano. O sistema precisa aprofundar a análise de todo o contexto em vez de deixar que o primeiro rótulo determine todo o percurso.

Daí decorre uma proposição central: doméstico e digital nomeiam circuitos de entrada e investigação, não identidades fixas do caso. O percurso adequado deve permitir transitar de um ao outro, atentando-se às peculiaridades do caso concreto.

Por fim, cabe frisar que a vítima não deve ser obrigada a recompor, perante cada órgão, a unidade da narrativa que a organização estatal fragmentou, pois cada novo relato renova o sofrimento psíquico do abuso sofrido.

3.3. Sinais, revelação e ingresso no sistema de proteção

O primeiro contato institucional não deve ser confundido com uma etapa exclusivamente policial. A informação pode ingressar por escola, unidade de saúde, assistência social, conselho tutelar, canal de denúncia, plataforma, serviço de emergência ou autoridade policial. No âmbito da proteção à criança e ao adolescente, por exemplo, o Decreto nº 9.603/2018 atribui ao sistema de garantia de direitos, composto pelos órgãos, programas, serviços e equipamentos das políticas setoriais, a detecção dos sinais de violência e determina atuação integrada. A Lei nº 13.431/2017, por sua vez, exige procedimentos específicos por ocasião da revelação

espontânea e impõe comunicação imediata a serviço de denúncias, conselho tutelar ou autoridade policial quando alguém toma conhecimento de violência.

O dever de comunicar não elimina a necessidade de qualificar a informação. Comunicação imediata não significa circular indiscriminadamente o relato, divulgar detalhes ou transferir à criança o ônus de convencer cada destinatário. O primeiro serviço deve distinguir manifestação espontânea, observação profissional e interpretação. Registrar literalmente uma frase relevante, circunstâncias e condutas observadas é diferente de solicitar maior riqueza de dados para completar lacunas ou formular perguntas orientadas à autoria. A qualidade do registro inicial protege simultaneamente a criança, a decisão protetiva e a integridade de futura prova.

3.3.1 Detectar sem diagnosticar

A detecção responsável começa por reconhecer a assimetria entre sinal e conclusão, tendo em vista que um comportamento isolado pode decorrer de múltiplas causas e que a ausência de comportamento típico não exclui violência. Protocolos e capacitações devem ajudar profissionais a notar mudanças, contexto e combinações relevantes, mas não criar um catálogo de sintomas que funcione como teste. Quanto mais inespecífico o sinal, maior a necessidade de abordagem aberta, não sugestiva e proporcional. Quanto mais concreta a informação sobre risco atual, maior a urgência de proteger e comunicar.

Essa distinção permite superar a falsa escolha entre omissão e acusação precipitada. O profissional não precisa

concluir que houve crime para registrar uma preocupação, acolher uma manifestação ou acionar avaliação competente. Também não deve converter sua suspeita em narrativa da criança. O objeto inicial pode ser descrito com precisão modesta: o que foi observado, quando, em que contexto, o que foi dito espontaneamente, quem estava presente, qual risco imediato foi percebido e que providência foi adotada.

Importante também compreender que a reconstrução posterior precisa considerar o conhecimento disponível no momento, evitando o viés retrospectivo. Depois de confirmado o abuso, sinais antigos podem parecer inequívocos, contudo, antes da confirmação, talvez fossem ambíguos ou ausentes. A falha institucional não pode ser inferida apenas porque o desfecho tornou uma hipótese verdadeira. É preciso demonstrar que havia informação suficientemente específica para acionar determinado dever e que a resposta ficou abaixo do padrão jurídica e materialmente exigível.

3.3.2 Revelação espontânea: acolher sem transformar em oitiva

A revelação espontânea é um acontecimento, não um procedimento formal planejado. Pode ocorrer em momento e lugar inadequados, ser parcial, contraditória, não linear ou seguida de silêncio. A Lei nº 13.431/2017 reconhece o direito de permanecer em silêncio, limita intervenções e distingue a escuta especializada, realizada na rede de proteção para finalidade protetiva, do depoimento especial perante autoridade policial ou judiciária para finalidade probatória. Essa arquitetura impede que todo adulto procurado pela criança se converta em entrevistador.

O acolhimento inicial precisa demonstrar disponibilidade, evitar culpa, informar que serão buscadas medidas de segurança, proporcionando à vítima ou testemunha a sensação de proteção. Perguntas podem ser necessárias para verificar perigo imediato, necessidade de saúde, identidade de responsável protetivo e modo seguro de contato. O limite não é a ausência total de fala profissional, mas a finalidade. Indagações destinadas a preencher detalhes probatórios, testar consistência ou confrontar a criança excedem a função do primeiro receptor e aumentam risco de revitimização e contaminação.

Ademais, registrar o espontâneo com fidelidade também é proteção. Data, local, pessoas presentes, palavras relevantes e reação institucional ajudam a evitar que a criança tenha de reconstruir repetidamente o episódio para demonstrar que comunicou. Esse registro não substitui depoimento especial, não congela a narrativa nem permite avaliar credibilidade por linguagem adulta. Sua função é conservar a origem da informação e permitir que os órgãos seguintes saibam o que já foi perguntado e com qual finalidade.

3.3.3 As portas de entrada e seus deveres próprios

Na educação, o contato continuado permite observar alterações e receber confidências, mas a relação pedagógica pode ser rompida se a informação circular sem necessidade ou se o possível agressor for avisado de forma precipitada. O Decreto nº 9.603/2018 orienta acolhimento, informação em linguagem acessível e comunicação ao conselho tutelar, sem atribuir ao profissional da escola a apuração criminal. Um fluxo

funcional precisa indicar a quem comunicar, como registrar, quem confirma o recebimento e como preservar a segurança no retorno à rotina escolar.

Na saúde, cuidado, notificação e preservação possuem finalidades concorrentes, não hierarquia absoluta. A criança precisa receber atendimento clínico e psicossocial mesmo quando a prova é incerta ou a ocorrência policial ainda não foi registrada. Algumas providências perdem utilidade com o tempo; outras permanecem necessárias independentemente do intervalo. A equipe deve evitar reduzir o atendimento à coleta de vestígios, mas também não pode descartar roupas, amostras, documentos ou informações cuja preservação seja juridicamente cabível.

Na assistência social e no conselho tutelar, por seu turno, o foco recai sobre risco, capacidade protetiva, condições familiares e medidas de proteção. O representante legal não pode ser presumido como agente protetor apenas por sua posição formal. Quando o agressor pertence à família ou exerce controle econômico, a comunicação pode aumentar risco, provocar evasão ou destruir vestígios. O plano inicial deve identificar com quem é seguro falar, onde a criança permanecerá e quais serviços precisam atuar, sem transformar acompanhamento social em investigação paralela.

Na segurança pública, o registro e a investigação devem permanecer conectados à proteção. A autoridade policial dispõe de instrumentos para solicitar medidas, preservar informações e produzir prova, mas não olvidar que a existência de inquérito não resolve segurança, saúde ou apoio. A Lei nº 13.431/2017 determina esforços para que o depoimento especial não seja o único meio probatório. Essa regra exige

investigar contexto, documentos, vestígios, testemunhas e dados, reduzindo o peso colocado sobre a narrativa da criança.

No âmbito digital, provedores, polícia judiciária e rede local podem receber partes diferentes do mesmo evento. A plataforma conhece conta e conteúdo; a unidade de triagem pode correlacionar reportes; a polícia territorial identifica pessoas e locais; a rede de proteção alcança a criança. O simples encaminhamento técnico não assegura continuidade, sendo necessários identificadores, confirmação de recebimento, critérios de prioridade, registro de pendências e uma transição protegida para os serviços locais — dimensões que deverão ser testadas empiricamente na implementação da nova arquitetura.

Porta de entrada	Informação inicial possível	Ação compatível com a função	Ruptura a corrigir
Escola	Mudança observada, confiança, ausência ou medo.	Acolher, registrar o espontâneo, comunicar e planejar segurança escolar.	Sinal banalizado, perguntas ampliadas ou aviso inseguro ao responsável.
Saúde	Relato, lesão, sofrimento, gravidez, infecção ou atendimento de urgência.	Cuidar, notificar, avaliar urgências e preservar o que for cabível.	Boletim tratado como pré-requisito, perda de vestígios ou ausência de seguimento.

Porta de entrada	Informação inicial possível	Ação compatível com a função	Ruptura a corrigir
Assist./Conselho	Suspeita, conflito, incapacidade protetiva e necessidade material.	Avaliar risco, acionar medidas, definir referência e acompanhar.	Encaminhamento sem plano, retorno ao risco ou responsável não protetivo.
Polícia	Notícia-crime, relato, dados, dispositivo ou reporte.	Proteger, investigar, preservar e articular produção probatória.	Inquérito dissociado do cuidado ou relato convertido em único meio de prova.
Plataforma /triagem	Conteúdo, conta, metadados e reporte.	Indisponibilizar, reter, validar, correlacionar e encaminhar.	Remoção sem retenção, fila opaca, duplicidade ou ausência de conexão local.

Fonte: elaboração própria a partir da Lei nº 13.431/2017, especialmente arts. 4º, 5º, 7º, 8º, 13, 14, 18 e 21–22; Decreto nº 9.603/2018; Lei nº 15.211/2025; e Decreto nº 12.880/2026.

3.3.4 Da comunicação ao primeiro plano de resposta

A comunicação inicial deve produzir um primeiro plano curto, revisável e proporcional, capaz de reunir segurança imediata, necessidades clínicas, informação precíval, pessoa

de referência, destinatários e momento de reavaliação. Nesta passagem, importa fixar sua função: impedir que as urgências se percam enquanto órgãos distintos assumem competências próprias.

O conteúdo desse plano, a confirmação das transições e a distribuição das responsabilidades serão examinados nas subseções 5.1 e 5.2. A intensidade da resposta varia conforme o risco e a informação disponível; devem permanecer observáveis, em qualquer caso, as razões da decisão, o responsável e as pendências.

5.3.5 Do fragmento ao dever de proteção

A queda dos boletins de 2025 não prova redução da incidência; o crescimento dos registros digitais não prova migração causal para a internet. O perfil conhecido, entretanto, sustenta a centralidade das relações próximas e demonstra que a tecnologia acrescenta novas formas de detecção, replicação e divulgação. Delimitado o ingresso do sinal, a análise deve avançar para o conteúdo jurídico e operacional da resposta exigível.

A primeira descontinuidade possível situa-se entre sinal e caso institucionalmente acompanhável. Ela ocorre quando o fragmento é ignorado, transformado prematuramente em certeza, recolhido por perguntas incompatíveis com a função, encaminhado sem confirmação mínima ou separado das necessidades de segurança, saúde e preservação. O dever inicial não é resolver toda a história, mas impedir que a informação útil desapareça, que a criança continue exposta por inércia e

que a organização estatal exija dela a repetição necessária para recompor o que seus próprios setores deixaram de integrar.

A questão passa a ser mais exigente: quais providências podem ser legitimamente esperadas de cada instituição, em que tempo e sob quais salvaguardas, sem transformar diligência em garantia absoluta de impedir o abuso ou obter condenação. Essa passagem conduz aos deveres positivos de proteção, à primeira resposta intersetorial e à posição da criança e do responsável protetivo.

3.4. Deveres positivos de proteção: do reconhecimento à ação exigível

A Constituição estabelece prioridade absoluta e impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de colocar crianças e adolescentes a salvo de violência e exploração sexual. A Lei nº 13.431/2017, por sua vez, traduz esse comando em políticas integradas, atendimento abrangente, segurança, limitação das intervenções e avaliação contínua de ameaça e intimidação. O conteúdo do dever positivo, contudo, depende do conhecimento disponível, da gravidade possível, da urgência, da competência de cada órgão e das alternativas materialmente acessíveis no momento.

Essa dependência do contexto afasta duas simplificações. A primeira identifica proteção integral com garantia absoluta de que o abuso cessará ou será provado. O Estado não controla integralmente comportamentos privados, revelações, vestígios ou decisões judiciais. A segunda reduz o dever a cumprir formalidades isoladas, tais como comunicar ao Conselho Tutelar, instaurar inquérito ou registrar uma notificação, mas

tais medidas não bastam se o risco atual permanece sem avaliação, se a criança retorna ao contato com o possível autor ou se nenhuma instituição acompanha o que aconteceu depois.

A atuação estatal somente poderá ser examinada de forma justa se forem considerados os dados até então disponíveis. Não se pode imputar falha a um órgão pela sua atuação sem considerar as informações então existentes. Posteriormente, atribuir que houve falha, quando o fato se tornou óbvio após a confirmação, é por demais simplório e sintetiza uma análise superficial.

Quanto mais específico o risco, mais intensa e rápida deve ser a resposta; quanto mais ambíguo o sinal, maior a importância de registrar, encaminhar a avaliação competente e marcar reavaliação, evitando tanto a inércia quanto uma ruptura familiar precipitada. A incerteza não suspende o dever: ela define a forma proporcional de administrá-lo.

No Caso V.R.P., V.P.C. e outros,¹⁶ a Corte Interamericana assentou que a condição de criança da vítima faz incidir deveres estatais reforçados, de modo que a investigação e o processo em casos de violência sexual contra crianças e adolescentes se

¹⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso V.R.P., V.P.C. e outros Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de março de 2018. Série C nº 350. O caso versou sobre a resposta estatal à violência sexual praticada por agente não estatal contra uma menina, apontada como cometida por seu próprio pai, e sobre as irregularidades do processo criminal instaurado para apurá-la. A Corte examinou os deveres de devida diligência reforçada e de proteção especial em investigações e processos por violência sexual contra crianças e adolescentes, fixando parâmetros destinados a evitar a revitimização, e pronunciou-se ainda sobre a garantia de imparcialidade e o dever de fundamentação em julgamento por tribunal do júri.

submetem a devida diligência reforçada e a proteção especial, e não ao padrão comum aplicável aos demais delitos. A intensificação alcança tanto o que o Estado deve fazer quanto o modo como deve fazê-lo, e é essa segunda dimensão, ordinariamente tratada como matéria de boa técnica, que a Corte converteu em conteúdo do dever.

3.4.1 Proteção integral e prioridade absoluta como regras de organização

A prioridade absoluta de se colocar crianças e adolescentes a salvo de violência e exploração sexual não deve funcionar apenas como preferência abstrata, mas deve ordenar tempo, acesso, alocação de profissionais e resolução de conflitos entre rotinas administrativas eficientes. Se a criança precisa repetir o relato porque os serviços não compartilham a informação pertinente, revivendo psicologicamente a dor advinda da violência, a fragmentação institucional transfere a ela o custo de sua descoordenação. Se o possível autor controla transporte, moradia ou telefone, a orientação genérica para procurar outro órgão que seja competente para o atendimento pode ser materialmente inexecutável. Dar prioridade absoluta precisa significar que a vítima será acolhida onde procurar ajudar e o acesso aos seus direitos será eficiente.

Também é indispensável distinguir o interesse da criança dos interesses institucionais e familiares que a cercam. Celeridade investigativa, estabilidade doméstica, reputação escolar e preservação de vínculos são valores relevantes, mas não podem ser presumidos coincidentes com segurança e desenvolvimento. A proteção integral exige formular o problema a partir das necessidades concretas da criança,

escutando-a conforme idade e maturidade, sem lhe atribuir a decisão solitária sobre medidas cuja responsabilidade pertence aos adultos e ao poder público.

3.4.2 Medidas protetivas e o risco de uma proteção apenas decretada

O ordenamento jurídico tem sido constantemente alterado no intuito de conferir maior proteção à criança e ao adolescente. Por exemplo, a Lei nº 14.344/2022 disciplina a violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes e permite medidas de urgência requeridas pelo Ministério Público, pela autoridade policial, pelo Conselho Tutelar ou por quem atue em favor da vítima. Entre as providências possíveis estão afastamento do lar, proibição de aproximação e contato, restrição de visitas, alimentos provisionais e acompanhamento psicossocial. A Lei nº 15.280/2025, a seu turno, inseriu no Código de Processo Penal medidas protetivas para crimes contra a dignidade sexual, ampliando a disponibilidade de respostas para além do recorte estritamente doméstico. A Lei nº 15.487/2026, por fim, instituiu medidas de enfrentamento e repressão ao crime de violência sexual contra criança ou adolescente, modernizando a legislação ao ambiente digital e ao uso de inteligência artificial.

Precisa-se, contudo, ter visão ampla do ordenamento e compreender que o fato que se apresenta no dia a dia é muitas vezes complexo, podendo ser doméstico, sexual ou ambos, ou acontecer no ambiente virtual; a medida deve responder ao risco concreto, e não apenas ao nome atribuído ao caso na porta de entrada. Em qualquer hipótese, deferimento não equivale a

efetividade, fazendo-se necessário saber quem será comunicado, como a criança chegará à escola ou ao serviço de saúde, se o agressor controla recursos, dispositivos ou residência, como violações serão reportadas e quando a necessidade de revisão será examinada.

A proteção pode falhar depois da decisão judicial quando o cotidiano permanece inalterado e a decisão torna-se apenas um papel morto. Proibir contato digital, por exemplo, demanda considerar perfis alternativos, intermediação por terceiros e dependência tecnológica. Afastar o agressor pode gerar perda de renda ou pressão familiar. Restringir visitas requer ajuste seguro na escola e nos locais de convivência. Sem essa tradução, o sistema registra uma resposta formal enquanto a criança e o responsável protetivo administram sozinhos o risco que permanece.

3.5. A primeira resposta intersetorial

O Decreto nº 9.603/2018 exige fluxo articulado, prevenção da superposição, mecanismos de compartilhamento, definição do papel de cada serviço e de profissional de referência. Essa arquitetura revela que integração não significa reunião indiscriminada de todos os atores, nem circulação integral de prontuários e relatos. Significa compor, em torno do caso, funções distintas que conheçam a parte necessária da informação, confirmem transições e mantenham responsabilidade até que outro serviço a assuma.

A primeira resposta deve organizar simultaneamente quatro tempos. O tempo do risco pergunta se a criança pode retornar ao mesmo ambiente ou ser intimidada. O tempo

clínico examina cuidados cuja utilidade pode diminuir. O tempo probatório preserva vestígios físicos e digitais sem subordinar o atendimento à investigação. O tempo relacional identifica quem pode acompanhar a criança e como explicar o que ocorrerá. Quando cada setor trabalha apenas segundo sua fila, o caso pode ficar sem um tempo comum, e o atraso pode emergir da soma de decisões individualmente rotineiras; a ocorrência e o efeito desse mecanismo devem ser verificados por reconstrução temporal.

3.5.1 Integração como sequência responsável, não como encaminhamento

Encaminhar é produzir uma transição; transferir é apenas retirar o caso da própria fila. Uma transição responsável contém destinatário competente, informação suficiente, indicação da urgência, confirmação de recebimento e condição de retorno. Em situações complexas, precisa ainda registrar quem permanece como referência enquanto o órgão seguinte avalia a demanda. A ausência de qualquer desses elementos favorece o chamado encaminhamento circular: cada serviço orienta a família a procurar outro, mas ninguém reúne a linha do tempo nem verifica se a providência ocorreu.

O profissional de referência não precisa executar todas as medidas ou possuir autoridade hierárquica sobre a rede. Sua função é conservar a unidade mínima: contatos seguros, necessidades reconhecidas, decisões pendentes, serviços acionados e momento de nova verificação. Pode estar na saúde, assistência, conselho tutelar ou equipamento integrado, conforme o fluxo local. O elemento decisivo é que sua

designação seja explícita e conhecida pela criança e pelo adulto protetivo.

3.5.2 Conteúdo mínimo do primeiro plano

O primeiro plano deve ser curto, revisável e proporcional. Seu objeto não é prever todo o percurso, mas impedir que as urgências se percam durante a passagem entre órgãos. A avaliação inicial deve separar fatos conhecidos, inferências e lacunas; indicar riscos de contato, retaliação, fuga, autolesão, destruição de prova ou continuidade da exposição; registrar necessidades clínicas e de acessibilidade; identificar pessoa e meio seguro de contato; e atribuir responsáveis às providências imediatas.

Matriz 11 – Conteúdo mínimo do primeiro plano de resposta

PERGUNTA OPERACIONAL	RESPONSÁVEL PRIMÁRIO POSSÍVEL	REGISTRO MÍNIMO	RISCO SE OMITIDA
A criança está segura nas próximas horas?	Primeiro serviço, Conselho Tutelar e segurança pública, conforme o risco.	Local seguro, contatos vedados, transporte e decisão tomada.	Retorno ao autor, intimidação ou evasão.

PERGUNTA OPERACIONAL	RESPONSÁVEL PRIMÁRIO POSSÍVEL	REGISTRO MÍNIMO	RISCO SE OMITIDA
Há necessidade clínica urgente?	Serviço de saúde, com encaminhamento apoiado pela porta de entrada.	Horário, referência, atendimento confirmado e seguimento.	Perda de oportunidade terapêutica ou agravamento.
Há informação perecível?	Saúde e polícia, cada qual em sua função; provedor no circuito digital.	Item, medida de preservação, custódia e destinatário.	Desaparecimento de vestígios, logs ou contexto.
Quem acompanha o caso?	Fluxo local ou comitê/rede de proteção.	Nome, serviço, contato seguro e data de revisão.	Encaminhamentos paralelos sem retorno.
Quem pode apoiar a criança?	Assistência, saúde e Conselho Tutelar.	Adulto indicado, avaliação inicial e apoios necessários.	Entrega de informação ao agressor ou isolamento do cuidador.
O que a criança precisa saber agora?	Profissional que realiza cada atendimento.	Explicação compatível com idade, preferências e dúvidas.	Medo, perda de confiança e participação meramente formal.

Fonte: elaboração própria a partir da Lei nº 13.431/2017, art. 14, e do Decreto nº 9.603/2018, arts. 9º a 11. Os responsáveis variam segundo o fluxo local; a Matriz 11 não desloca competências legais.

3.5.3 Compartilhar o necessário e conservar a origem

A integração depende de informação, mas o compartilhamento excessivo também produz dano. Relatos sexuais, imagens, dados clínicos e hipóteses familiares não devem circular como anexos indiferenciados. A Lei nº 13.431/2017 protege intimidade e confidencialidade; o Decreto nº 9.603/2018 admite relatórios integrados conforme fluxo e com preservação do sigilo. A regra funcional é dupla: cada destinatário recebe o necessário para sua decisão, e a origem, a finalidade e as transmissões relevantes ficam registradas.

Essa disciplina evita dois extremos. O sigilo usado como barreira pode impedir que o serviço encarregado da proteção conheça ameaça atual. A integração invocada como licença ampla pode expor a criança, multiplicar cópias e contaminar relações escolares ou comunitárias. A solução não está em compartilhar tudo ou nada, mas em definir campos comuns – identificação, risco, necessidades, providências e referência – e manter conteúdos clínicos, probatórios e digitais sob regimes de acesso compatíveis com suas finalidades.

3.5.4 Acesso territorial e desigualdade de capacidade

A norma federal descreve uma arquitetura, não uma capacidade territorial uniforme. Municípios diferem quanto a

serviços especializados, plantões, transporte, conselho tutelar, perícia, saúde mental e conectividade com unidades policiais. Um protocolo que apenas enumera equipamentos inexistentes converte direito em itinerário fictício. O desenho local precisa mapear capacidades reais, prever alternativas fora do horário ordinário e definir transporte e retorno de informação quando o atendimento ocorre em outro município.

A insuficiência de recursos pode explicar atraso, mas não o torna invisível. Tempos de espera, encaminhamentos recusados, deslocamentos e indisponibilidade devem ser medidos. Essa informação permite distinguir falha de execução, gargalo de capacidade e problema de desenho. Também impede que a família seja responsabilizada por não concluir um percurso cujas distâncias, custos ou riscos o Estado não considerou.

3.6. Saúde: cuidado imediato, notificação e continuidade

O atendimento em saúde possui autonomia de finalidade. A Lei nº 12.845/2013 determina atendimento emergencial, integral e multidisciplinar nos hospitais do SUS, abrangendo lesões, amparo médico, psicológico e social, medidas preventivas, facilitação do registro e preservação de materiais cabíveis. O Decreto nº 9.603/2018 inclui acolhimento, tratamento especializado, notificação e seguimento. À vista disso, boletim de ocorrência, confirmação da autoria ou narrativa exaustiva não constituem pressupostos para cuidar.

A autonomia do cuidado não significa isolamento da proteção e da prova. Algumas intervenções são temporalmente

sensíveis; o Ministério da Saúde orienta avaliação de profilaxias para infecções sexualmente transmissíveis nas exposições agudas e seguimento também nos casos crônicos. A coleta de vestígios, quando indicada e realizada em serviço habilitado, precisa respeitar dignidade, consentimento ou assentimento conforme o caso, documentação e cadeia de custódia. O desafio institucional é preservar opções sem transformar a consulta em interrogatório ou exame exclusivamente forense.

3.6.1 Quatro funções que não devem ser confundidas

Cuidado, vigilância, proteção e persecução respondem a perguntas diferentes. O prontuário documenta necessidades e condutas clínicas; a notificação ao Sinan produz vigilância epidemiológica; a comunicação externa aciona órgãos de proteção; o registro policial inicia ou alimenta investigação. Um mesmo atendimento pode gerar todos esses produtos, mas eles não são intercambiáveis. Preencher uma ficha não assegura medida protetiva; comunicar o conselho não substitui tratamento; colher vestígio não dispensa seguimento; e instaurar inquérito não produz cuidado.

Fontes: Lei nº 12.845/2013; Lei nº 13.431/2017; Decreto nº 9.603/2018, art. 10; Ministério da Saúde, Nota Técnica nº 2/2025 e VIVA/Sinan.

3.6.2 O atendimento tardio ainda é atendimento necessário

A existência de janelas clínicas não autoriza concluir que, depois delas, nada há a fazer. Violências antigas ou repetidas

podem demandar avaliação de infecções, gravidez, lesões, dor, sono, ansiedade, depressão, uso de substâncias, risco de autolesão e efeitos no desenvolvimento. Também podem exigir cuidado longitudinal na atenção primária e referência especializada. Uma porta de urgência que apenas informa a perda de determinada profilaxia produz um segundo atraso: transforma o tempo transcorrido em motivo para reduzir a integralidade.

Do mesmo modo, a ausência de vestígio físico não invalida o relato nem encerra a investigação. O significado clínico e probatório do exame depende de natureza do ato, tempo, cuidados anteriores e muitos outros fatores. O profissional deve registrar achados e ausência de achados sem conclusões que excedam sua competência. A prova pode residir em dados digitais, testemunhos, prontuários, mudanças contextuais e outras fontes; a criança não deve carregar sozinha a insuficiência de um exame tardio.

3.6.3 Seguimento e contrarreferência

A continuidade clínica exige mais que recomendar retorno. O serviço precisa indicar onde, quando e com quem ocorrerá a próxima etapa, verificar barreiras de transporte e contato, registrar resultados pendentes e definir mecanismo de busca ativa compatível com segurança e confidencialidade. Contatar o telefone controlado pelo possível autor, enviar mensagem com conteúdo explícito ou convocar a criança de forma visível na escola pode transformar o seguimento em risco.

A contrarreferência deve informar à porta responsável o que foi efetivamente realizado, sem expor detalhes clínicos desnecessários. Essa resposta fecha a transição e permite reavaliar o plano de proteção. Sem ela, o Conselho Tutelar pode supor que a saúde resolveu necessidades que permaneceram pendentes, enquanto a saúde supõe que outro órgão acompanha o ambiente familiar. A lacuna não pertence a uma única instituição; nasce na interface.

3.7. A criança e o responsável protetivo

A criança não é objeto do fluxo; é titular de direitos dentro dele. A Lei nº 13.431/2017 assegura informação adequada ao desenvolvimento, expressão de desejos e opiniões, silêncio, segurança, assistência qualificada, confidencialidade e limitação das intervenções. O Decreto nº 9.603/2018 reforça participação, privacidade, acessibilidade e preferências de atendimento. Participar, contudo, não significa decidir sem apoio nem assumir o ônus de coordenar serviços.

A autonomia é progressiva e situada. Uma criança pequena pode indicar medo, conforto, pessoa de confiança e modo de comunicação; um adolescente pode compreender alternativas, formular preferências e reivindicar privacidade mais ampla. Em ambos os casos, a opinião deve influenciar a decisão e receber resposta explicada. Quando a providência adotada divergir do desejo manifestado por razões de segurança ou dever legal, a divergência precisa ser comunicada com linguagem acessível, e não ocultada sob a fórmula de que adultos sabem o que é melhor.

3.7.1 O adulto acompanhante não é protetivo por definição

A posição formal de pai, mãe, guardião ou acompanhante não permite presumir capacidade protetiva. O adulto pode ser autor, cúmplice, dependente do agressor, intimidado, descrente, incapaz de sustentar as medidas ou genuinamente protetivo. A avaliação deve ser concreta e revisável. Também não se deve converter dependência econômica, hesitação inicial ou sofrimento em prova automática de convivência: esses fatores podem indicar necessidade de apoio para que a proteção se torne viável.

A expressão responsável protetivo, usada neste capítulo, designa a pessoa adulta que, após avaliação inicial, pode apoiar segurança, cuidado e participação da criança. Ela não cria nova categoria jurídica nem substitui representação legal. Sua utilidade é operacional: impede que o sistema envie informações sensíveis ou entregue decisões a qualquer responsável formal sem examinar conflito de interesses e condições reais.

3.7.2 Apoiar o adulto para proteger a criança

O apoio ao responsável não é benefício lateral. Em muitos casos, a execução das medidas depende de moradia, renda, transporte, reorganização escolar, cuidado de outros filhos, orientação jurídica e manejo do sofrimento. A Lei nº 15.280/2025 reforçou no Estatuto da Criança e do Adolescente a possibilidade de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico extensivo às famílias, especialmente em vitimização por crimes contra a dignidade sexual. Apoiar não

significa deslocar o centro do caso; significa remover obstáculos que podem reconduzir a criança ao risco.

Esse apoio precisa respeitar limites. A necessidade emocional do adulto não deve produzir novas perguntas à criança, exposição familiar ou pressão para manter ou retirar a notícia. Serviços diferentes podem ser indicados para a vítima e para o cuidador, com objetivos e confidencialidades próprios. A rede deve explicar o que pode ser compartilhado, quais decisões cabem a quem e como comunicar mudança de risco.

3.7.3 Conflito, ausência ou insuficiência de proteção familiar

Quando não há adulto seguro ou quando o representante se opõe a providências indispensáveis, o sistema precisa acionar os instrumentos legais adequados sem aguardar que a criança resolva o conflito. Conselho Tutelar, Ministério Público, Defensoria, autoridade policial e Judiciário possuem competências distintas para medidas de proteção, representação, afastamento e atendimento. A escolha deve preservar, tanto quanto possível, convivência familiar e comunitária segura, evitando acolhimento institucional como resposta automática à violência praticada por um adulto.

Em adolescentes, conflitos sobre saúde sexual e reprodutiva exigem especial cuidado com confidencialidade, maturidade, risco e limites da representação. Regras legais específicas e protocolos clínicos devem orientar cada decisão. O ponto geral é que o responsável não pode operar como barreira absoluta ao cuidado nem ser afastado sem avaliação. A

solução juridicamente adequada depende do procedimento, do risco e da capacidade progressiva da pessoa atendida.

3.7.4 Da proteção compartilhada à produção da prova

Nesse estágio emerge uma segunda modalidade de descontinuidade. O sinal já ingressou e pode até ter gerado comunicação ou decisão, mas as necessidades seguem tempos diferentes e nenhuma referência conserva sua unidade. A ruptura aparece quando o dever positivo é reduzido a formalidade, a medida protetiva não chega ao cotidiano, o atendimento de saúde depende de ocorrência policial, a notificação é confundida com proteção, o seguimento não retorna à rede ou o responsável formal é presumido seguro sem avaliação.

A resposta adequada não exige que todas as instituições saibam tudo ou atuem simultaneamente. Exige uma sequência verificável: risco imediato avaliado, cuidado acessível, informação perecível preservada, comunicação confirmada, referência identificada, criança informada e participante, adulto seguro apoiado e reavaliação marcada. Esse padrão permanece obrigação de diligência. Ele reduz riscos e torna decisões auditáveis, mas não garante cessação instantânea, produção suficiente de prova ou responsabilização.

A continuidade do percurso exige, então, examinar a passagem entre cuidado, escuta protegida, preservação de vestígios e investigação. A pergunta é como produzir prova por múltiplas fontes sem converter a criança no único suporte do caso, repetir procedimentos ou sacrificar a proteção em nome da perseguição.

3.8. Escutar sem multiplicar procedimentos

A revelação não encerra a incerteza, mas modifica a responsabilidade institucional. A primeira pessoa que a recebe precisa acolher, verificar necessidades imediatas e conservar com fidelidade o que ocorreu, sem inaugurar por conta própria uma entrevista investigativa. A rede de proteção pode necessitar de informação para cuidar; a polícia e o Judiciário podem necessitar de prova; a saúde pode formular perguntas clínicas. Essas finalidades são legítimas, porém não intercambiáveis. Quando cada instituição procura obter uma narrativa completa, a criança passa a funcionar como mecanismo de integração de sistemas que deveriam comunicar-se entre si.

A Lei nº 13.431/2017 organiza essa diferença ao separar escuta especializada e depoimento especial. O Decreto nº 9.603/2018 acrescenta uma categoria anterior e transversal: a acolhida, entendida como postura ética de cuidado, responsabilização e resolutividade. A revelação espontânea, por sua vez, não é técnica nem ato formal; é acontecimento que deve ser registrado e encaminhado. O primeiro controle contra a revitimização consiste, portanto, em identificar qual função está sendo exercida antes de formular qualquer pergunta.

A consequência de errar nessa identificação já foi julgada. No mesmo Caso V.R.P.,¹⁷ a Corte Interamericana reconheceu

¹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso V.R.P., V.P.C. e outros Vs. Nicarágua, cit. Foi a primeira vez em que a Corte reconheceu que um Estado se converteu em segundo agressor, praticando atos revitimizantes configuradores de violência institucional na acepção da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará. A vítima sofreu, segundo

que o Estado, ao responder à violência sexual sofrida pela criança com um procedimento que a expôs de novo, converteu-se em segundo agressor, praticando o que a decisão qualificou como violência institucional. A formulação merece atenção pelo que tem de incomum: a violação não decorreu de inércia, e sim da própria atividade estatal, tecnicamente orientada à apuração dos fatos. Um sistema que multiplica portas, cada qual buscando sua narrativa completa, não está apenas administrando mal a informação – está produzindo o dano contra o qual foi constituído.

3.8.1 Quatro situações que não devem ser confundidas

Essas situações podem ocorrer no mesmo percurso, mas não constituem etapas obrigatórias nem autorizam a repetição da narrativa. A diferença reside na iniciativa, na finalidade institucional e no grau de formalização. A revelação espontânea é um acontecimento comunicativo; a acolhida é uma postura ética transversal; a escuta especializada serve à proteção e ao cuidado; o depoimento especial destina-se à produção de prova. Confundi-las amplia perguntas, desloca competências e dificulta o aproveitamento seguro das informações já registradas.

a decisão, dupla violência: a sexual, por agente não estatal, e a institucional, durante o procedimento judicial.

Matriz 1 — Revelação espontânea, acolhida, escuta especializada e depoimento especial

Situação	Natureza e finalidade	Conduta compatível	Limite e registro
Revelação espontânea	Manifestação não programada da criança ou do adolescente acerca da violência, surgida fora de procedimento formal.	Acolher sem dirigir; verificar urgências; registrar o contexto e as palavras relevantes; acionar o fluxo adequado.	Não ampliar a narrativa nem exigir confirmação imediata; preservar a autoria da iniciativa e a fidelidade do registro.
Acolhida	Postura ética transversal de cuidado, responsabilização e resolutividade durante o atendimento.	Identificar necessidades imediatas, explicar os próximos passos, reduzir a exposição e organizar encaminhamentos .	Não é entrevista nem técnica probatória; registrar necessidades, decisões e encaminhamentos sem converter cuidado em inquirição.
Escuta especializada	Procedimento da rede de proteção voltado ao acompanhamento, à proteção social e ao provimento de cuidados.	Obter apenas a informação indispensável à decisão protetiva, recorrendo, quando adequado, a registros prévios, familiares e profissionais.	Não tem por finalidade produzir prova; o registro deve ser restrito à função protetiva, sigiloso e compartilhado segundo o fluxo.
Depoimento especial	Oitiva formal perante autoridade policial ou judiciária, destinada à produção probatória.	Avaliar a indispensabilidade , planejar a participação, aplicar protocolo, gravar	Evitar repetição; nova tomada depende das hipóteses legais. A mídia deve ser preservada e

Situação	Natureza e finalidade	Conduta compatível	Limite e registro
		integralmente e resguardar privacidade, silêncio e segurança.	reutilizada sob controle.

Base normativa: Lei nº 13.431/2017, arts. 4º, §§ 1º–3º, 5º e 7º–12; Decreto nº 9.603/2018, arts. 5º, 19–26 e 28–29. A matriz distingue funções; não estabelece roteiro de entrevista.

3.8.2 Produção antecipada e reutilização controlada da prova

Nos casos de violência sexual, a Lei nº 13.431/2017 determina que o depoimento especial siga o rito cautelar de antecipação de prova. A escolha reduz o intervalo até a oitiva, permite contraditório e busca tornar desnecessária nova tomada. A regra não significa que todo atendimento deva aguardar a audiência. Proteção, cuidado em saúde, preservação de vestígios e investigação de outras fontes desenvolvem-se paralelamente; o que se evita é substituir o depoimento formal por sucessivas oitivas informais.

A Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 16/2026 densificou essa arquitetura. Ela prioriza a produção antecipada judicial, estabelece planejamento pelo Protocolo Brasileiro de Entrevista Forense, restringe a oitiva policial às hipóteses justificadas, prevê prazo para a iniciativa do Ministério Público e determina mecanismos visuais e alertas automáticos nos sistemas processuais. Também disciplina o compartilhamento da prova entre feitos, com autorização, finalidade e condições

de guarda, de modo que jurisdições distintas não repitam o ato apenas porque seus processos tramitam separadamente.

Essas previsões identificam um objeto empírico preciso. Não basta contar salas ou audiências. É necessário medir tempo entre comunicação e representação, pedido e decisão, citação e depoimento; percentual de atos precedidos de planejamento; emprego de protocolo integral; reutilização em outros feitos; justificativas para repetição; e disponibilidade técnica fora dos grandes centros. A norma demonstra um dever organizacional mais definido, mas não prova que alertas, equipes, agendas e compartilhamento já funcionem de modo uniforme.

3.8.3 Quando uma nova interação pode ser necessária

Intervenção mínima não significa silêncio institucional. Uma nova conversa pode ser indispensável para avaliar risco atual, prestar cuidado, compreender sintoma clínico ou esclarecer fato realmente necessário à decisão. O problema é a repetição sem finalidade autônoma, sem acesso ao que já foi documentado ou conduzida por pessoa não habilitada. Toda nova interação deveria responder previamente: qual decisão depende desta informação, por que o registro existente não basta, quem é o profissional adequado e como o resultado evitará outra repetição.

Também é preciso distinguir repetição solicitada de relato espontâneo. Crianças e adolescentes podem voltar ao tema por iniciativa própria, acrescentar informação ou modificar a compreensão do ocorrido. A resposta protetiva não deve interrompê-los em nome de uma regra mecânica de unicidade, nem submetê-los a confrontos destinados a resolver

imediatamente divergências. O registro deve preservar contexto, autoria da iniciativa e palavras relevantes, deixando a avaliação probatória para o procedimento competente.

3.9. Vestígios físicos: cuidar, documentar e preservar

A investigação da violência sexual não se reduz ao exame físico. Muitos casos são revelados tardiamente, não deixam vestígios biológicos recuperáveis ou envolvem atos que não produzem lesões. Um resultado negativo não confirma nem exclui a violência. Ao mesmo tempo, quando existem informações ou materiais perecíveis, a falta de acesso rápido ao serviço, de kits, de profissionais capacitados ou de fluxo de guarda pode eliminar uma fonte independente de prova. O desafio consiste em preservar possibilidades sem transformar o corpo da criança em local de coleta subordinado à perseguição.

3.9.1 Atendimento clínico e coleta têm finalidades relacionadas, não idênticas

O serviço de saúde deve acolher, examinar conforme indicação clínica, tratar lesões, prevenir agravos, notificar e organizar seguimento. A coleta de vestígios pode integrar esse atendimento quando tecnicamente indicada, consentida segundo as regras aplicáveis e realizada com explicação adequada. Boletim de ocorrência não é condição para cuidado. Tampouco a apresentação fora de uma janela biológica elimina a necessidade de avaliação: permanecem saúde mental, infecções, gravidez, lesões, proteção e documentação clínica.

As janelas temporais variam segundo o objeto. Profilaxias, contracepção de emergência, vestígios biológicos, toxicologia, roupas e documentação de lesões possuem tempos distintos. Protocolos que resumem tudo a um único corte cronológico podem gerar dois erros: recusar atendimento tardio ou realizar procedimento invasivo sem utilidade provável. A decisão deve ser individualizada, explicada e documentada, inclusive quando a coleta não é indicada ou não é autorizada.

3.9.2 Cadeia de custódia e cadeia de cuidado

O Código de Processo Penal define cadeia de custódia como o conjunto de procedimentos destinados a manter e documentar a história cronológica do vestígio, desde o reconhecimento até o descarte. No atendimento à criança, esse percurso precisa coexistir com uma cadeia de cuidado: privacidade, informação, redução de exames, acondicionamento adequado, transporte seguro, acesso restrito e continuidade clínica. A integridade probatória não autoriza exposição indevida; a humanização não dispensa rastreabilidade.

Fontes: Código de Processo Penal, arts. 158-A–158-F; Decreto nº 9.603/2018, art. 10; Ministério da Saúde, norma técnica de 2015 e Nota Técnica Conjunta nº 264/2024. Tempos e procedimentos dependem de protocolo clínico e pericial aplicável ao caso.

3.9.3 A ausência de vestígio não deve reabrir a entrevista

Quando o exame não encontra vestígio, surge o risco de procurar compensar a lacuna por novas perguntas à criança. Essa reação confunde fontes probatórias. A utilidade do exame depende do tipo de ato, do intervalo, das condições de coleta e de inúmeros fatores; sua negatividade não transforma o depoimento em prova que deva ser continuamente reforçada. A investigação deve registrar os limites periciais e voltar-se a outras fontes, preservando o ato protegido.

O inverso também exige cautela. Um achado clínico pode demandar investigação, mas raramente resolve isoladamente autoria, circunstâncias e contexto. A prova técnica deve ser interpretada dentro da linha do tempo e de hipóteses concorrentes. Essa sobriedade protege simultaneamente a criança, a qualidade da investigação e as garantias do investigado.

3.10. Vestígios digitais: remover, reter, atribuir e proteger

O circuito digital combina duas temporalidades aparentemente opostas. Dados de conexão, contas, mensagens e registros de acesso podem desaparecer ou tornar-se inacessíveis; o conteúdo abusivo, uma vez replicado, pode circular indefinidamente e prolongar a vitimização. Agir cedo significa, ao mesmo tempo, reduzir disponibilidade pública, preservar informação sob guarda segura e converter identificadores técnicos em hipóteses verificáveis sobre vítima, autor, dispositivo, local e rede.

3.10.1 Remoção e preservação não são alternativas

A Lei nº 15.211/2025 e o Decreto nº 12.880/2026 exigem que fornecedores removam material criminoso relacionado a exploração, abuso sexual, sequestro ou aliciamento, preservando conteúdo, demais dados da conta, informações do usuário e metadados para encaminhamento ao Centro Nacional de Triagem ou à autoridade internacional competente. O decreto também exige autenticidade, integridade e rastreabilidade. O desenho supera a falsa escolha entre manter o conteúdo disponível para investigar e eliminá-lo sem conservar seus atributos.

A efetividade dependerá do funcionamento material ainda sujeito a verificação: formato dos relatórios, confirmação de recebimento, qualidade dos identificadores, tratamento de duplicidades, correlação por hash, prazos de retenção, acesso das polícias competentes e acionamento da rede local quando a vítima for identificada. Um reporte pode ser tecnicamente completo e, ainda assim, permanecer protetivamente incompleto se não chegar a quem pode localizar e cuidar da criança.

A exigência de um arcabouço que torne a atribuição possível não é opção legislativa. Em *K.U. v. Finlândia*,¹⁸ o

¹⁸ TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *K.U. v. Finlândia*, petição nº 2872/02. Quarta Seção. Sentença de 2 de dezembro de 2008. A Corte declarou, por unanimidade, a violação do art. 8º da Convenção Europeia. Em 1999, pessoa não identificada publicou em sítio de encontros anúncio de natureza sexual em nome do requerente, então com doze anos, com descrição de suas características físicas e dados de contato; a investigação não prosperou porque o provedor invocou o sigilo das telecomunicações e o juízo finlandês entendeu inexistir dispositivo legal que o obrigasse a romper esse sigilo. O Tribunal rejeitou o argumento de que a tipificação da calúnia bastaria à proteção, por

Tribunal Europeu de Direitos Humanos examinou o caso de um menino de doze anos cujos dados pessoais foram usados, sem seu conhecimento, em anúncio de conteúdo sexual publicado em sítio de encontros, e cuja autoria jamais pôde ser apurada porque a legislação finlandesa então vigente impedia o provedor de revelar a identidade do usuário. A Corte assentou que a tipificação penal produz efeito dissuasório limitado quando não há meio de identificar o autor e submetê-lo à justiça, e que a garantia de confidencialidade das comunicações, embora relevante, não é absoluta e deve ceder diante de imperativos legítimos, entre os quais a proteção do bem-estar físico e moral da criança. Cabe ao legislador, concluiu, prover o arcabouço de conciliação entre essas pretensões – e a ausência desse arcabouço configurou, ali, descumprimento de obrigação positiva. É exatamente essa função que a Lei nº 15.211/2025 e o Decreto nº 12.880/2026 se propõem a exercer no ordenamento brasileiro, o que desloca a discussão da existência da norma para a verificação de seu funcionamento.

3.10.2 Quatro camadas da prova digital

Conteúdo, contexto, identidade e percurso não devem ser confundidos. O arquivo ou mensagem descreve o que circulou; metadados e eventos de conta ajudam a situar produção, envio

entender que a existência do crime tem efeito dissuasório limitado quando não há meio de identificar o autor, e assentou que compete ao legislador prover o arcabouço de conciliação entre confidencialidade e proteção – arcabouço ausente à época dos fatos. Consignou ainda que os Estados devem acompanhar a evolução tecnológica preservando métodos investigativos compatíveis com o devido processo.

e acesso; dados cadastrais e de conexão podem contribuir para atribuição, observados os requisitos legais; e a cadeia de tratamento demonstra quem recebeu, transformou, armazenou e encaminhou a informação. A ausência de uma camada não invalida automaticamente as demais, mas reduz o alcance das inferências possíveis.

Matriz analítica elaborada a partir do CPP, arts. 158-A–158-F; Lei nº 15.211/2025, arts. 27–28; e Decreto nº 12.880/2026, arts. 37–42. O acesso a dados e conteúdos permanece sujeito às reservas legais e judiciais aplicáveis.

3.10.3 Preservar sem ampliar a circulação

O material de abuso sexual não deve ser reproduzido em relatórios, apresentações ou sistemas além do necessário. Sempre que possível, identificadores técnicos, descrições controladas e referências seguras devem substituir cópias redundantes. Preservação não equivale a disponibilidade geral: requer segregação, perfis de acesso, registro de consulta, finalidade definida e descarte conforme o regime jurídico. A proteção de dados e a persecução penal não são objetivos opostos quando o desenho reduz exposição e conserva rastreabilidade.

A participação da criança também precisa ser protegida nesse circuito. Mostrar-lhe imagens, áudios, mensagens ou peças sensíveis para obter confirmação pode revitimizar, sugerir respostas ou comprometer a memória. A Resolução Conjunta nº 16/2026 veda essa exposição no planejamento e na realização do depoimento especial. A identificação técnica deve

anteceder qualquer decisão sobre nova interação e demonstrar por que a confirmação não pode ser obtida de outra fonte.

3.11. Investigar por múltiplas fontes e prevenir a revitimização

Valorizar a palavra da criança não significa isolá-la do restante da prova. Em delitos praticados sem testemunhas e em relações de dependência, o relato pode ocupar posição central; isso torna mais, e não menos, importante buscar elementos autônomos. Uma investigação que depende de a vítima repetir e detalhar indefinidamente transfere a ela o custo da deficiência estatal, fragiliza a prova e aumenta o risco de sofrimento, inconsistências normais da memória serem tomadas como descrédito e intervenções posteriores contaminarem o conteúdo original.

3.11.1 A linha do tempo como estrutura comum

A investigação por múltiplas fontes começa pela linha do tempo: sinais anteriores, revelação, comunicações, contatos com o possível autor, cuidados, decisões, preservações e mudanças de risco. Cada informação deve conservar origem, data, finalidade e grau de certeza. O objetivo não é forçar convergência, mas localizar compatibilidades, lacunas e contradições explicáveis. Registros escolares, prontuários, testemunhas, dados digitais, deslocamentos, relações familiares e achados periciais respondem a perguntas diferentes.

Essa organização também permite separar prova do fato e prova da resposta estatal. Um protocolo sem confirmação de recebimento pode demonstrar que houve comunicação, mas não que o destinatário agiu. Um registro clínico pode comprovar atendimento, não necessariamente violência ou autoria. Um endereço IP pode vincular conexão, não automaticamente pessoa. A disciplina inferencial evita que a urgência protetiva seja convertida em certeza penal e que a incerteza penal paralise a proteção.

3.11.2 Matriz de fontes e perguntas

A Matriz 12 reúne fontes complementares de investigação e explicita o alcance e o limite de cada uma.

Matriz 12 – Fontes de investigação, potencial explicativo e limites

FONTE	O QUE PODE ESCLARECER	LIMITE QUE DEVE PERMANECER VISÍVEL
Registro espontâneo e depoimento	Experiência, dinâmica, contexto, percepção, linguagem e pessoas envolvidas.	Desenvolvimento, tempo, pressão, finalidade e condições da tomada.
Saúde e perícia	Lesões, agravos, vestígios, cuidados e compatibilidade temporal.	Resultado negativo não exclui; achado não define sozinho autoria.

FONTE	O QUE PODE ESCLARECER	LIMITE QUE DEVE PERMANECER VISÍVEL
Escola, assistência e rede afetiva	Sinais, mudanças, confidências, rotinas, contatos e capacidade protetiva.	Observação não é diagnóstico; relatos indiretos exigem origem.
Dispositivos, contas e plataformas	Interações, arquivos, identificadores, rede, horários e persistência.	Conta ou conexão não equivale automaticamente a usuário.
Testemunhas e contexto doméstico	Oportunidade, acesso, reações, ameaças, dependência e movimentações.	Conflitos familiares, percepção parcial e influência recíproca.
Registros institucionais	Linha do tempo da resposta, decisões, transições e eventual perda.	Documento prova o que registra, não a execução presumida.

Fonte: elaboração própria. A Matriz 12 não estabelece hierarquia abstrata entre provas; o peso de cada elemento depende de licitude, integridade, contexto, contraditório, consistência e relação com a hipótese investigada.

3.11.3 Revitimização como resultado mensurável do desenho institucional

A revitimização não se limita ao número de entrevistas. Inclui exposição ao acusado, circulação indevida de imagens e

declarações, deslocamentos repetidos, espera prolongada, linguagem culpabilizante, apresentação de peças sensíveis, decisões contraditórias e obrigação de reconstruir o caso em cada serviço. Parte desses eventos pode ser mensurada sem perguntar novamente à criança: logs de atendimento, agendas, gravações, acessos, remessas, prazos, justificativas e reutilização de provas.

A enumeração acima tem correspondência jurisdicional. No Caso V.R.P.,¹⁹ a Corte Interamericana identificou como atos revitimizantes o emprego de força para realizar exame na menina diante de sua recusa, a simples potencialidade de encontro com o agressor no dia em que ambos foram convocados para o mesmo local, e a participação dela na inspeção ocular e na reconstituição dos fatos. Nenhum desses atos é entrevista. Todos são mensuráveis a partir de registros que o próprio sistema produz. E a Corte foi além ao qualificar o sofrimento assim provocado como tratamento cruel, desumano ou degradante, o que retira da revitimização o estatuto de inconveniente processual e a coloca no plano das violações autônomas.

Indicadores devem distinguir interação necessária de repetição evitável. Contar todos os contatos como dano premiaria o não atendimento; contar apenas depoimentos

¹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso V.R.P., V.P.C. e outros Vs. Nicarágua, cit.. Entre os atos qualificados como revitimizantes, a Corte apontou o uso da força para a realização de exame na menina diante de sua recusa, a potencialidade de encontro entre ela e o agressor no dia em que ambos foram convocados para o mesmo local, e sua participação na inspeção ocular e na reconstituição dos fatos. A Corte consignou que a violência institucional assim produzida, considerado o sofrimento provocado, deve ser qualificada como tratamento cruel, desumano ou degradante.

formais ocultaria perguntas invasivas feitas em outras portas. Um sistema de avaliação precisa registrar finalidade, profissional, duração, informação nova, acesso a registros anteriores e consequência produzida. A criança e o responsável protetivo podem contribuir para avaliação qualitativa em momentos e métodos eticamente adequados, sem serem novamente interrogados sobre o fato.

3.11.4 Da pluralidade da prova ao desenho da continuidade

Nesse terceiro momento, o caso ingressou, recebeu alguma resposta e chegou à produção de informação, mas as instituições podem não coordenar finalidades, tempos e fontes. A ruptura ocorre quando acolhida, escuta e depoimento se confundem; a audiência demora e o relato é repetido; cuidado e coleta competem; vestígios físicos ou digitais se perdem; remoção não é acompanhada de retenção; ou a investigação procura suprir lacunas voltando continuamente à criança.

A resposta diligente combina unicidade preferencial do depoimento, intervenções adicionais justificadas, cadeia de cuidado e de custódia, preservação digital com acesso restrito, linha do tempo comum e investigação por fontes independentes. Esse padrão não promete prova completa nem condenação. Ele reduz perda evitável, distribui o ônus investigativo entre instituições e torna examinável se o Estado protegeu, preservou e investigou com os recursos e conhecimentos disponíveis.

O diagnóstico pode agora ser convertido em desenho operacional. Os pontos de ruptura serão relacionados à

intervenção incremental, aos responsáveis, aos indicadores, aos riscos e ao teste da hipótese do capítulo, inclusive às evidências ainda necessárias para distinguir falha sistêmica, limitação material, decisão justificável e resultado inevitável.

3.12. Da ruptura diagnosticada à continuidade verificável

Os mecanismos examinados situam possíveis rupturas sobretudo nas transições: o sinal pode não adquirir a forma de caso acompanhável; serviços podem atuar sem confirmação de recebimento; cuidado e prova podem seguir tempos paralelos; ou a investigação pode retornar repetidamente à criança. A intervenção proposta toma como unidade o percurso, preserva as competências existentes e acrescenta funções mínimas de continuidade. Ela responde prospectivamente a vulnerabilidades observáveis, sem pressupor falha causal comprovada, e deve ser inicialmente testada por piloto avaliável.

3.12.1 Arquitetura funcional

O Núcleo Mínimo de Continuidade não é órgão novo nem prontuário irrestrito. Ele identifica urgências, referência, solicitações, confirmações, pendências e reavaliações, enquanto relatos, prontuários, laudos e dados investigativos permanecem nos sistemas de origem e sob seus regimes de acesso. A Matriz 13 detalha suas funções, responsáveis, mecanismos e indicadores.

Matriz 13 – Núcleo Mínimo de Continuidade da Proteção

Função	Responsável primário	Mecanismo	Resultado e indicador
Registro inicial protegido	Primeiro serviço que recebe o sinal ou a revelação.	Preservar palavras relevantes, contexto, fonte, risco imediato e encaminhamentos , sem ampliar a narrativa.	Sinal recuperável; completude dos campos mínimos e proporção de registros com origem identificada.
Referência de continuidade	Órgão definido pelo fluxo local conforme a necessidade predominante.	Profissional ou unidade acompanha estado, retornos, contato seguro e escalonamento, sem dirigir competências alheias.	Menor perda de continuidade entre serviços; percentual com referência ativa e família informada.
Triagem de urgências	Rede protetiva, cada qual em sua competência.	Avaliar segurança, saúde, responsável protetivo, vestígios físicos e digitais, contato com autor e risco de circulação.	Providências proporcionais no tempo útil; intervalo até avaliação e ação.

Função	Responsável primário	Mecanismo	Resultado e indicador
Transição confirmada	Órgão remetente, com confirmação pelo destinatário.	Identificador, destinatário nominal, data, finalidade, recebimento, aceite ou recusa fundamentada e pendência.	Maior continuidade após o encaminhamento; percentual confirmado e tempo sem resposta.
Preservação coordenada	Polícia, saúde, perícia e fornecedor, conforme a fonte.	Checklists autônomos, cadeia de custódia e de cuidado, retenção segura e mínima circulação.	Menos perdas evitáveis; tempo até preservação e motivo das impossibilidades.
Escuta protegida	Rede e sistema de justiça.	Finalidade declarada, consulta aos registros anteriores, depoimento preferencialmente único e justificativa para nova interação.	Redução de repetição evitável; número, finalidade e consequência das interações narrativas.

Função	Responsável primário	Mecanismo	Resultado e indicador
Acompanhamento e reavaliação	Referência de continuidade e serviços responsáveis pelo cuidado.	Agenda de retorno, verificação de execução, mudança de risco e informação acessível à criança e ao responsável protetivo.	Maior sustentação da proteção; comparecimento, seguimento e pendências vencidas.
Revisão crítica	Comitê colegiado local, com participação dos órgãos envolvidos.	Análise confidencial de atrasos, perdas, duplicações e barreiras; plano corretivo com responsável e prazo.	Aprendizagem institucional; ações corretivas concluídas e recorrência da falha.

Fonte: elaboração própria com base na Lei nº 13.431/2017; no Decreto nº 9.603/2018; na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 16/2026; na Lei nº 15.211/2025; e no Decreto nº 12.880/2026. A Matriz 13 formula proposta de implementação; não descreve sistema nacional já operacional.

3.12.2 Referência e interfaces

A referência acompanha transições sem substituir decisões clínicas, protetivas, policiais ou judiciais. No circuito doméstico, conserva segurança, contato e reavaliação do ambiente; no digital, conecta validação técnica, atribuição,

identificação da vítima e acionamento local. A transferência somente se completa com destinatário, aceite e pendência registráveis.

3.12.3 Informação mínima e salvaguardas

O registro compartilhável limita-se ao necessário para continuidade. Acesso por finalidade, trilha de consulta, segregação de conteúdo, revisão de perfis e supressão estatística reduzem exposição e reidentificação. Em material de abuso sexual, referência segura, hash ou descrição controlada devem substituir cópias sempre que bastarem à finalidade.

3. 12.4 Piloto e indicadores

A implantação deve começar em territórios com capacidades distintas e governança nominalmente responsável. O piloto separará atividade, continuidade, qualidade, não revitimização, equidade e resultado; condenação não será medida única de sucesso, nem aumento de registros será confundido com proteção efetiva.

Matriz 14 – Indicadores para avaliação do programa-piloto em violência sexual infantojuvenil

DIMENSÃO	INDICADORES ESSENCIAIS	INTERPRETAÇÃO NECESSÁRIA
Tempo	Sinal–registro; registro–avaliação; atendimento–saúde; reporte–triagem; triagem–encaminhamento; pedido–preservação; representação–depoimento.	Medir medianas, dispersão, urgência e justificativas; prazo curto não prova qualidade.
Qualidade	Origem preservada; campos mínimos; decisão fundamentada; plano inicial; cadeia documentada; registro da finalidade de cada interação.	Completude formal deve ser auditada contra utilidade, fidelidade e minimização.
Continuidade	Referência atribuída; transições confirmadas; retornos realizados; pendências vencidas; reavaliação de risco; família informada.	Encaminhamento emitido não equivale a atendimento recebido ou medida executada.

DIMENSÃO	INDICADORES ESSENCIAIS	INTERPRETAÇÃO NECESSÁRIA
Não revitimização	Número de interações narrativas; repetição evitável; exposição a peças sensíveis ou ao acusado; deslocamentos; acesso indevido.	Contato necessário não é dano por definição; avaliar finalidade, método e consequência.
Equidade	Diferenças por idade, sexo, raça/cor, deficiência, território, conectividade, vínculo com autor e porta de entrada.	Pequenos números exigem proteção contra reidentificação e cautela estatística.
Resultado protetivo	Risco interrompido; cuidado mantido; responsável seguro; frequência escolar; ausência de nova exposição conhecida.	Resultado depende de múltiplos fatores; evitar causalidade automática.
Resultado probatório	Vestígio preservado; reporte validado; vítima identificada; múltiplas fontes examinadas; prova reutilizada; perda justificada.	Quantidade de diligências não substitui lícitude, pertinência, integridade e contraditório.

DIMENSÃO	INDICADORES ESSENCIAIS	INTERPRETAÇÃO NECESSÁRIA
Aprendizagem	Rupturas revisadas; ações corretivas; prazo de implementação; reincidência do mesmo mecanismo.	Revisão deve gerar mudança verificável, sem encobrir responsabilidades legalmente apuráveis.

Fonte: elaboração própria. Os indicadores reunidos na Matriz 14 são propostos para avaliação de implementação e não correspondem a resultados nacionais já observados.

3.12.5 Avaliação e critério de expansão

Auditorias de percurso e reconstruções temporais devem incluir sucessos, atrasos, encerramentos e suspeitas não confirmadas. A expansão dependerá de menor repetição evitável, transições confirmadas, tempos úteis melhores e segurança informacional, sem aumento indevido da carga narrativa. O desenho deve registrar mudanças legais, capacidade territorial e composição dos casos antes de atribuir causalidade.

3.13. Conclusão: quando a revelação não se converte em proteção

3.13.1 O que as evidências permitem afirmar

As fontes examinadas sustentam que a violência sexual contra crianças e adolescentes chega às instituições por vias

heterogêneas e incompletas. Registros policiais, notificações sanitárias, revelações espontâneas e reportes digitais medem entradas diferentes. Também demonstram que o ordenamento distribui deveres de detecção, comunicação, cuidado, proteção, escuta, preservação e investigação. A robustez normativa permite identificar ações exigíveis; não autoriza concluir que elas funcionem de modo homogêneo nem que toda divergência estatística decorra de omissão estatal.

O ambiente doméstico e o digital permaneceram no mesmo capítulo porque não constituem mundos separados. Proximidade, autoridade, dependência e silenciamento caracterizam muitos casos domésticos; volatilidade, replicação, anonimização e dispersão territorial marcam o circuito digital. Contudo, relações iniciadas on-line podem chegar à convivência física, abusos domésticos podem ser registrados e distribuídos, e uma detecção técnica pode revelar vítima submetida a risco cotidiano. A unidade não está no meio, mas no percurso que deve transformar fragmentos em proteção e prova.

3.13.2 Quatro modalidades de descontinuidade

A Matriz 15 sintetiza as modalidades identificadas, o momento da ruptura e a proposição sustentada em cada hipótese.

Matriz 15 – Modalidades de descontinuidade protetiva na violência sexual infantojuvenil

MODALIDADE	MOMENTO DA RUPTURA	MANIFESTAÇÃO TÍPICA	PROPOSIÇÃO SUSTENTADA
Desqualificação do sinal	Deteção ou ingresso.	Exige-se narrativa completa, diagnóstico ou certeza antes de registrar e agir.	Sinal parcial pode acionar dever graduado sem antecipar conclusão penal.
Fragmentação da resposta	Comunicação, decisão e execução.	Encaminhamentos seguem sem referência, confirmação, plano comum ou reavaliação.	Acionar a rede não equivale a produzir resposta integrada.
Descoordenação informacional	Escuta, preservação e investigação.	Relatos se repetem, vestígios se perdem ou fontes não se conectam.	A criança não deve suportar as lacunas de integração e investigação.

MODALIDADE	MOMENTO DA RUPTURA	MANIFESTAÇÃO TÍPICA	PROPOSIÇÃO SUSTENTADA
Incompletude entre digital e territorial	Triagem, atribuição e proteção.	Conteúdo é removido ou reportado sem conversão em identificação e cuidado quando isso é possível.	Resultado técnico e resultado protetivo precisam ser medidos separadamente e conectados.

Fonte: elaboração própria com base na análise desenvolvida no capítulo.

3.13.3 O alcance da demonstração e seus limites

O argumento se sustenta no plano institucional e permanece condicionado no plano causal. Há fundamento para afirmar que uma descontinuidade pode configurar-se quando o Estado exige uma narrativa completa antes de proteger, distribui fragmentos sem referência ou retorno, confunde acolhimento com produção de prova ou detecta conteúdo digital sem convertê-lo, quando possível, em identificação, proteção e investigação coordenada. Normas recentes tornam esses pontos mais observáveis ao definir prazos, alertas, responsabilidades de reporte, preservação e articulação.

Não é possível, com séries agregadas, atribuir um dano individual a determinada ruptura. Essa conclusão exige reconstrução temporal: que sinal existia, quem o conhecia, que competência possuía, qual alternativa estava disponível, que decisão foi tomada e se a ação omitida teria probabilidade

relevante de evitar ou reduzir o dano. O capítulo, portanto, identifica mecanismos plausíveis e indicadores de teste; não apresenta incidência desconhecida como fato nem converte correlação administrativa em causalidade.

3.13.4 Explicações alternativas e limites

A variação dos registros pode decorrer de incidência, capacidade de denúncia, classificação, campanhas, acesso territorial, mudança tecnológica ou priorização policial. A ausência de vestígio pode resultar da natureza do ato ou do tempo transcorrido, não necessariamente de coleta inadequada. A repetição de interação pode ser clinicamente ou processualmente necessária. O não compartilhamento pode proteger sigilo ou investigação. A demora pode refletir indisponibilidade material real, embora essa limitação também deva ser documentada e submetida a planejamento público.

A análise precisa ainda reconhecer o risco de intervenção excessiva. Medidas protetivas podem deslocar a criança, romper vínculos ou expô-la a novos serviços; preservação digital pode ampliar a guarda de material sensível; integração pode produzir vigilância; e entrevistas mal conduzidas podem contaminar memória e prova. O dever positivo não autoriza qualquer ação em nome da proteção. Exige adequação, necessidade, proporcionalidade, participação da criança, minimização de dados e revisão.

3.13.5 Direitos fundamentais e o que o capítulo acrescenta

A proteção integral e a prioridade absoluta incidem sobre tempo, desenho e recursos. Dignidade, integridade física e psíquica, saúde, privacidade, convivência familiar segura, acesso à justiça e desenvolvimento não são interesses sucessivos a serem atendidos apenas depois da prova. Também as garantias do investigado integram o desenho: investigação por múltiplas fontes, rastreabilidade, contraditório e linguagem de graus de certeza reduzem tanto a impunidade decorrente de prova perdida quanto acusações sustentadas por automatismos.

O capítulo acrescenta à obra uma modalidade própria de atraso. No feminicídio, o risco reconhecido pode perder acompanhamento; nos desaparecimentos, a incerteza pode impedir qualificação ou romper o percurso da busca; aqui, a informação existe sob forma fragmentária e a própria tentativa de obtê-la pode causar novo dano. O desafio institucional consiste em conservar simultaneamente quatro continuidades: segurança, cuidado, integridade do relato e recuperabilidade da prova.

Nesta modalidade, a descontinuidade protetiva ocorre quando o Estado recebe ou produz um fragmento relevante, mas não conserva sua origem, não confirma sua passagem entre serviços, não coordena segurança, cuidado e prova ou impõe repetição evitável à criança. O atraso é uma propriedade do percurso, e não necessariamente de um ato isolado.

O Núcleo Mínimo de Continuidade não promete eliminar a violência nem assegurar condenações. Sua legitimidade depende de tornar verificáveis referência, urgência,

recebimento, execução, preservação, escuta, reavaliação e aprendizagem, produzindo proteção mais tempestiva com menos repetição e exposição, sob as salvaguardas de competência, privacidade, proporcionalidade e contraditório.

Em arremate, o capítulo sustenta que pode configurar-se descontinuidade protetiva quando o Estado dispõe de sinais, deveres e capacidades parciais, mas não consegue fazer com que a informação atravesse, com fidelidade e no tempo útil, os sistemas encarregados de proteger, cuidar e investigar. A existência de dano institucionalmente evitável, em cada caso, depende da reconstrução do percurso e da contribuição causal; quando demonstrada, ela pode decorrer não apenas do silêncio anterior à revelação, mas também da descontinuidade posterior a ela.

3.14 Nota metodológica

O capítulo distingue incidência real, revelação, notificação sanitária, reporte digital, registro policial, investigação, processo e responsabilização. Séries administrativas descrevem entradas institucionais distintas e não devem ser somadas nem interpretadas isoladamente como variação da violência real. As normas demonstram direitos, competências, salvaguardas e instrumentos disponíveis; não comprovam implementação homogênea ou efetividade. As matrizes formulam mecanismos e indicadores para pesquisa de implementação. A atribuição de atraso, revitimização, perda de vestígio ou contribuição causal exige reconstrução temporal do caso, com exame do conhecimento disponível, competência, capacidade material, decisões, justificativas, alternativas

factíveis e evitabilidade. Ausência de prova material não equivale a ausência de violência; urgência protetiva tampouco constitui presunção de responsabilidade penal.

CONCLUSÃO

Continuidade protetiva da proteção formal à verificação

Este livro começou com uma pergunta operacional: quando um sinal relevante ingressa no sistema público, o Estado consegue preservá-lo como trajetória e convertê-lo, no tempo útil, em proteção verificável? Os três capítulos não produzem uma resposta uniforme, porque examinam fenômenos, instituições e temporalidades diferentes. Produzem, contudo, uma resposta comum e suficientemente delimitada: o ordenamento brasileiro reconhece deveres de proteção e oferece instrumentos relevantes, mas a proteção pode perder efetividade nas transições entre conhecer, decidir, executar, confirmar, reavaliar e aprender, bem como entre os diversos setores de acolhimento envolvidos.

Essa conclusão não equivale a afirmar que todo dano grave poderia ser evitado, que toda atuação tempestiva impediria o resultado ou que qualquer insuficiência administrativa configure omissão juridicamente imputável. A descontinuidade protetiva somente adquire conteúdo analítico quando se reconstrói o percurso concreto, identifica-se a informação disponível, delimitam-se competência e capacidade, examinam-se as alternativas factíveis e se avalia a contribuição provável da providência não adotada. Fora desse encadeamento, a categoria corre o risco de se tornar apenas uma fórmula moral pronunciada depois do dano.

A investigação realizada permite, portanto, substituir uma acusação genérica por um problema institucional mais preciso. O atraso relevante não se resume ao relógio nem se localiza necessariamente em um único ato. Pode ser produzido pela perda de continuidade entre atos formalmente adequados, por registros incapazes de acompanhar o caso, por decisões cuja execução não é observável, por transferências sem confirmação de recebimento, por reavaliações que não ocorrem quando o risco se modifica e por resultados graves que não retornam ao sistema como aprendizagem.

1. O achado transversal: o Estado sabe por fragmentos

Nos três campos examinados, o conhecimento estatal raramente nasce completo, pois é produzido por fragmentos: uma ameaça comunicada, uma medida protetiva, um descumprimento, o relato inicial de um desaparecimento, um registro de saúde, uma informação familiar, a revelação de uma criança, um alerta digital, um vestígio ou uma providência executada por outro órgão. Cada fragmento possui origem, finalidade, grau de certeza e regime jurídico próprios. A proteção depende menos da criação de um repositório total do que da capacidade de conservar essas diferenças e, simultaneamente, relacionar o que é necessário.

Daí emerge o principal achado da obra, qual seja, em parcela relevante dos percursos analisados, a insuficiência não decorre apenas da ausência de informação, norma ou instituição. Ela pode surgir quando capacidades parciais existem, mas não formam uma sequência responsável. O

boletim não visualiza o histórico necessário; a decisão não produz confirmação de execução; o encaminhamento não identifica quem assumiu a demanda; a localização não encerra corretamente o caso; a notícia digital não alcança quem pode proteger a vítima; o atendimento clínico, a escuta protegida e a preservação probatória seguem tempos paralelos; o desfecho não provoca revisão do fluxo.

Foi para descrever esse padrão, sem presumir sua causa ou frequência, que a introdução formulou a categoria da descontinuidade protetiva. Ela designa a ruptura verificável em um percurso no qual um sinal conhecido ou cognoscível deixa de produzir, acompanhar ou ajustar a resposta compatível com a competência institucional e com o estágio do caso. Trata-se de uma categoria intermediária: mais precisa do que a referência abstrata a uma “falha da rede”, mas mais prudente do que a imputação automática de responsabilidade causal.

Essa posição intermediária possui consequência metodológica importante, na medida em que a existência de uma descontinuidade pode ser demonstrada sem que se tenha provado que ela causou o dano final. Também é possível que uma instituição tenha agido diligentemente e o resultado ainda assim ocorra. A análise deve separar cinco planos: o dever normativo; a capacidade instituída; a vulnerabilidade observável; a ruptura comprovada e a contribuição causal para o desfecho. A força da crítica depende de não confundir esses planos.

2. Três modalidades de descontinuidade protetiva, uma gramática comum

O primeiro capítulo examinou o risco reconhecido que não se converte em proteção continuada. No feminicídio, a medida protetiva não encerra o dever de organização. Entre a decisão e a proteção existem comunicação, ciência, execução material, fiscalização, resposta ao descumprimento, reavaliação e revisão de casos críticos. O atraso pode ocorrer mesmo quando a decisão inicial foi célere, caso fatos posteriores não sejam vinculados à trajetória ou não provoquem ajuste do plano protetivo. A contribuição específica do capítulo consiste em deslocar a atenção do número de medidas concedidas para a observabilidade de seu percurso.

O segundo capítulo, por sua vez, partiu de uma estrutura distinta. No desaparecimento, o Estado precisa agir sob incerteza antes de conhecer a natureza do evento. A ausência pode decorrer de violência, acidente, desorientação, conflito familiar, decisão autônoma, crise de saúde ou outras circunstâncias. Essa heterogeneidade não justifica inércia; exige triagem responsável, preservação de informações perecíveis, busca graduada e reavaliação. O atraso aparece quando a incerteza é tratada como razão para aguardar, quando registros permanecem fragmentados, quando busca e investigação se separam informacionalmente ou quando localização, identificação e encerramento não são confirmados. Aqui, a resposta tempestiva não depende de certeza antecipada, mas de decisões proporcionais ao risco e reversíveis à luz de novas informações.

O terceiro capítulo acrescentou uma dificuldade própria: o sinal fragmentário cuja obtenção, circulação e uso podem

produzir nova exposição. Na violência sexual contra crianças e adolescentes, proteger, cuidar e provar são finalidades relacionadas, mas não idênticas. O relato não pode se tornar recurso indefinidamente renovável; o vestígio digital precisa ser preservado sem ampliar sua circulação; o atendimento clínico não deve ser subordinado à conveniência probatória; e a urgência protetiva não se converte em certeza penal. A descontinuidade manifesta-se quando acolhimento, escuta, depoimento, cuidado, comunicação e investigação não preservam suas funções e interfaces, impondo repetição evitável ou perdendo informação que poderia ser obtida por outras fontes.

As diferenças impedem a adoção de um protocolo único, tendo em vista que o feminicídio, por exemplo, reclama gestão longitudinal de risco e confirmação da execução; o desaparecimento exige ação escalonada sob incerteza e encerramento verificável; a violência sexual infantojuvenil demanda continuidade entre segurança, cuidado, integridade do relato e recuperabilidade da prova. A gramática comum não está nas providências específicas, mas nas perguntas que devem acompanhar qualquer percurso: quem recebeu o sinal; que significado ele podia razoavelmente assumir; quem passou a responder pelo caso ou pela transição; que providência foi decidida; se ela foi efetivamente executada; que evento exigia reavaliação; e como o resultado foi incorporado à aprendizagem institucional.

Nesse sentido, a descontinuidade protetiva manifesta-se de formas diferentes, porém frequentemente nos espaços situados entre competências institucionais. O problema não é apenas haver muitos órgãos, mas quando a divisão funcional se converte em separação informacional e ninguém permanece

responsável por confirmar a passagem do caso de uma etapa à seguinte.

3. O que a obra permite afirmar – e o que permanece em aberto

A obra sustenta quatro conclusões principais, sendo a primeira normativa: vida, segurança, integridade, dignidade, igualdade, saúde, privacidade, convivência familiar segura e acesso à justiça impõem deveres positivos de organização e atuação. Esses deveres não asseguram resultado absoluto, mas exigem estruturas razoáveis para reconhecer riscos, decidir, executar, acompanhar e revisar.

A segunda é institucional: os três campos dispõem de normas, instrumentos e organizações formalmente competentes. Há lacunas e desigualdades de capacidade, mas a insuficiência não pode ser explicada apenas por vazio legislativo. Parte relevante do problema de pesquisa desloca-se para implementação, cobertura territorial, qualidade do registro, coordenação, execução e supervisão.

A terceira é empírica, porém limitada: as fontes demonstram grandes volumes de entradas institucionais e permitem identificar transições nas quais a proteção pode perder continuidade. Não demonstram, em escala nacional, quantos danos decorreram de cada ruptura. Tampouco permitem somar ocorrências, notificações, medidas, pessoas, investigações e desfechos como se fossem unidades equivalentes.

A quarta é propositiva: várias rupturas podem ser enfrentadas por intervenções incrementais, avaliáveis e compatíveis com as competências existentes. A obra não prova antecipadamente a efetividade dessas intervenções. Formula mecanismos plausíveis e critérios para testá-los.

Permanecem em aberto a frequência das modalidades de descontinuidade; sua distribuição territorial; o peso relativo de falhas informacionais, operacionais e decisórias; os efeitos concretos das inovações normativas recentes; e a contribuição causal de determinadas rupturas para os desfechos. Responder a essas questões exige estudos de implementação, reconstruções temporais de casos, comparação entre territórios e acesso responsável a dados individualizados.

A preservação desses limites não enfraquece a tese, ao contrário, impede que a denúncia do atraso reproduza o mesmo defeito que critica: perder a origem, o contexto e o grau de certeza da informação. Uma política orientada por direitos fundamentais precisa ser rigorosa também ao produzir conhecimento sobre suas próprias falhas.

4. Deveres positivos sem promessa de onipresença

Os deveres de proteção não transformam o Estado em garantidor universal de que nenhum dano ocorrerá. Assegurar continuidade protetiva não significa prever toda violência, localizar imediatamente toda pessoa, eliminar a revitimização ou produzir prova completa em todos os casos, uma vez que isso é impossível.

A impossibilidade de garantir o resultado, contudo, não afasta o dever de estruturar o percurso para que providências possíveis ocorram enquanto ainda podem produzir proteção.

O dever positivo deve ser compreendido, assim, como dever de organização diligente. Ele alcança portas de entrada acessíveis; registros capazes de conservar origem e temporalidade; critérios de triagem; atribuição de referência; decisões fundamentadas; confirmação de execução; gatilhos de reavaliação; compartilhamento necessário e protegido; supervisão; e revisão de resultados. Sua intensidade varia conforme gravidade, especificidade do risco, vulnerabilidade, urgência e capacidade juridicamente disponível.

Ademais, tem-se que ter em mente que proteger não autoriza vigilância ilimitada, automatismos classificatórios, retirada desnecessária de autonomia ou antecipação de culpa. A continuidade legítima depende de finalidade, minimização, perfis de acesso, rastreabilidade, correção, proporcionalidade, contraditório e possibilidade de revisão. Direitos fundamentais devem sempre orientar a ação e também fixar seus limites.

5. Do diagnóstico à continuidade verificável

As propostas dos capítulos convergem para um princípio simples: nenhuma transição crítica deve ser presumida apenas porque um ato foi expedido ou um encaminhamento foi registrado. A continuidade precisa deixar vestígios administrativos suficientes para responder quem fez, quando fez, quem recebeu, o que permaneceu pendente e qual fato exigia nova decisão.

Essa orientação pode ser traduzida em um programa mínimo de seis funções:

1. identificação longitudinal do caso, evitando duplicidades e permitindo relacionar eventos legitimamente pertinentes;
2. referência responsável, sem criação necessária de novo órgão, para acompanhar as transições e cobrar confirmação;
3. registro temporal de decisão, envio, recebimento, execução, impossibilidade e justificativa;
4. gatilhos de reavaliação vinculados a eventos sentinela próprios de cada fenômeno;
5. encerramento verificável, com distinção entre localização, proteção, identificação, conclusão investigativa e continuidade residual;
6. revisão amostral de percursos, incluindo êxitos, atrasos, casos inconclusos e resultados graves.

Essas funções não constituem plataforma única nem modelo nacional pronto, devendo ser adaptadas aos regimes jurídicos e capacidades locais. Sua implementação recomendável é gradual: seleção de territórios com perfis distintos; governança nominalmente definida; linha de base; indicadores de processo, qualidade, equidade e resultado; proteção de dados desde o desenho; participação dos profissionais e destinatários; avaliação independente; e critérios explícitos de correção, expansão ou interrupção.

O indicador central não deve ser apenas o volume de atos, pois mais registros podem refletir acesso maior, incidência mais alta ou mudança classificatória. Mais encaminhamentos podem esconder transferência sem responsabilidade. Mais medidas deferidas não comprovam execução. Mais entrevistas podem significar cuidado ou revitimização. A avaliação deve observar tempos úteis, transições confirmadas, pendências resolvidas, reavaliações realizadas, repetição evitável, segurança informacional, desigualdades territoriais e desfechos compatíveis com a finalidade de cada política.

Também não se deve converter a condenação penal em medida exclusiva de sucesso, tendo em vista que prevenção, proteção, cuidado, busca, investigação, responsabilização, assistência e reparação possuem objetivos e critérios próprios. Uma política pode proteger sem produzir processo; uma investigação pode ser diligente sem alcançar prova suficiente; uma medida pode reduzir risco sem eliminá-lo. A avaliação precisa conservar essas diferenças para não premiar formalidades nem punir decisões legítimas tomadas sob incerteza.

6. Uma agenda de conhecimento institucional

O aperfeiçoamento da proteção depende de bases capazes de descrever percursos, e não apenas estoques anuais. Isso requer dicionários de dados transparentes, identificadores protegidos, marcos temporais comparáveis, distinção entre pessoas, eventos, medidas e casos, além de documentação das mudanças legais e classificatórias. Sem essas condições, taxas aparentemente precisas podem comparar objetos diferentes.

Requer também pesquisa qualitativa e reconstrução de casos, na medida em que sistemas registram que uma providência foi lançada, porém raramente explicam por que determinado agente decidiu, que limitação enfrentou ou como a vítima percebeu a resposta. Auditorias de percurso, entrevistas com salvaguardas, observação de fluxos e análise de casos contrastantes permitem distinguir descumprimento, incapacidade, decisão justificável, inovação local e efeito imprevisto.

Por fim, a aprendizagem institucional deve alcançar casos em que o dano não ocorreu. Revisar apenas mortes, desaparecimentos prolongados ou processos fracassados produz seleção retrospectiva e pode exagerar a previsibilidade dos sinais. Casos protegidos, localizações rápidas, revelações acolhidas sem repetição e investigações bem coordenadas oferecem contrafactuais imperfeitos, porém indispensáveis para identificar o que funcionou e em quais condições.

7. Em arremate: quando se configura a descontinuidade protetiva

A hipótese orientadora da obra é confirmada em plano institucional e permanece condicionada em plano causal. Os três capítulos demonstram que o Estado pode dispor de sinais, competências e instrumentos sem conseguir convertê-los em proteção continuada. Demonstram também que o atraso frequentemente se forma nas transições: entre relato e registro; decisão e execução; encaminhamento e recebimento; evento sentinela e reavaliação; localização e encerramento; revelação, cuidado e prova; desfecho e aprendizagem.

Não se demonstrou que esse mecanismo explique todos os danos, nem se pretendeu fazê-lo. A imputação de um resultado individual exige reconstrução própria e um padrão probatório mais exigente. O que a obra oferece é uma categoria analítica, um conjunto de perguntas e uma agenda de implementação capazes de tornar o atraso menos retórico e mais verificável.

À vista disso, configura-se a descontinuidade protetiva quando uma informação relevante, legitimamente disponível e ainda útil perde sua capacidade de produzir proteção por uma ruptura evitável do percurso institucional; quando ninguém confirma a execução, assume a transição ou reavalia a resposta; e quando a organização pública não consegue explicar, aprender e corrigir o que ocorreu. A categoria não abrange todo insucesso. Designa a distância demonstrável entre a proteção juridicamente devida e a continuidade concretamente prestada, consideradas as circunstâncias, as capacidades e os limites legítimos da atuação estatal.

Assegurar continuidade, por sua vez, não exige onisciência, mas exige que o Estado trate cada sinal segundo o que ele permite saber; aja de modo proporcional enquanto a informação conserva utilidade; preserve responsáveis, decisões e justificativas ao longo do percurso; proteja sem produzir exposição desnecessária; e transforme resultados em aprendizagem. A continuidade protetiva não será assegurada por uma promessa abstrata de presença total, mas por instituições capazes de conservar conexão onde hoje ainda existem intervalos invisíveis.

FONTES E REFERÊNCIAS

I. Normas e atos normativos

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Especialmente arts. 1º, III; 5º, caput e incisos X, XII, XIV, XXXIII, XXXV e LXXIX; 6º; 37; 144; e 227.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

BRASIL. Decreto nº 8.767, de 11 de maio de 2016. Promulga a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado.

BRASIL. Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.431/2017.

BRASIL. Decreto nº 10.622, de 9 de fevereiro de 2021. Designa a autoridade central federal, institui o Comitê Gestor e disciplina a Política Nacional e o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.

BRASIL. Decreto nº 11.640, de 16 de agosto de 2023. Institui o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios.

BRASIL. Decreto nº 12.880, de 18 de março de 2026. Regulamenta a Lei nº 15.211/2025, institui a Política Nacional de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente no Ambiente Digital e autoriza a criação do Centro Nacional de Triagem de Notificações.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Especialmente arts. 158-A a 158-F.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Texto compilado, especialmente art. 208, § 2º.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha.

BRASIL. Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual.

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.

BRASIL. Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019. Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas. Especialmente arts. 2º a 13, 15 e 17.

BRASIL. Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

BRASIL. Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022. Cria mecanismos para prevenção e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente.

BRASIL. Lei nº 14.899, de 17 de junho de 2024. Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher.

BRASIL. Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025. Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais.

BRASIL. Lei nº 15.280, de 5 de dezembro de 2025. Altera a legislação penal, processual penal e protetiva relativa a crimes contra a dignidade sexual.

BRASIL. Lei nº 15.383, de 9 de abril de 2026. Estabelece a monitoração eletrônica de agressores como medida protetiva autônoma e critérios de prioridade.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria nº 471, de 18 de dezembro de 2025. Institui o Regulamento do Prêmio CNJ de Qualidade para os anos de 2026 e 2027.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 299, de 5 de novembro de 2019. Dispõe sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Texto atualizado.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 634, de 1º de setembro de 2025. Institui diretrizes e procedimentos para atenção e apoio aos familiares de pessoas desaparecidas.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Portaria Conjunta nº 6, de 25 de julho de 2025. Altera o modelo do Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução Conjunta nº 16, de 1º de junho de 2026. Estabelece diretrizes e procedimentos para depoimento especial, medidas protetivas, articulação intersetorial e registro eletrônico.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução nº 235, de 12 de maio de 2023. Estabelece parâmetros para criação e funcionamento dos Comitês de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção.

II. Decisões judiciais e de órgãos internacionais

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório de Mérito nº 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil. Aprovado em 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C nº 4. Especialmente §§ 166 e 177.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso González e outras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C nº 205. Especialmente §§ 196 a 208 e 283 a 285.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C nº 219. Especialmente §§ 201 e 211.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso V.R.P., V.P.C. e outros Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de março de 2018. Série C nº 350.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil. Sentença de 7 de setembro de 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Tema Repetitivo 1.249. Terceira Seção. REsp 2.070.717/MG, REsp 2.070.857/MG, REsp 2.070.863/MG e REsp 2.071.109/MG. Relator: Min. Joel Ilan Paciornik; relator para acórdão: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgamento em 13 de novembro de 2024; acórdão publicado em 25 de março de 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19/DF e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.424/DF. Plenário. Julgamento em 9 de fevereiro de 2012. Relator da ADI 4424: Min. Marco Aurélio.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. K.U. v. Finlândia. Petição nº 2872/02. Quarta Seção. Sentença de 2 de dezembro de 2008.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. Opuz v. Turquia. Petição nº 33401/02. Sentença de 9 de junho de 2009.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. Kurt v. Áustria. Petição nº 62903/15. Grande Câmara. Sentença de 15 de junho de 2021. Especialmente §§ 167 e 168.

III. Documentos institucionais e fontes estatísticas

COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA OS DESAPARECIMENTOS FORÇADOS. Princípios Orientadores

para a Busca de Pessoas Desaparecidas. Documento CED/C/7, de 8 de maio de 2019.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. “Ainda?” Essa é a palavra que mais dói: avaliação das necessidades multidisciplinares de familiares de pessoas desaparecidas no estado de São Paulo. Brasília: CICV, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Guia Interinstitucional de Avaliação de Risco para aplicação do Fonar. Brasília: CNJ, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; CHILDHOOD BRASIL. Protocolo brasileiro de entrevista forense com crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Brasília: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Manual de implementação da Resolução CNJ nº 634/2025: diretrizes e procedimentos para atenção e apoio aos familiares de pessoas desaparecidas. Brasília: CNJ, 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026. São Paulo: FBSP, 2026. Especialmente Tabelas 10, 21 a 29, 34, 36, 39 e 44; pp. 86–91, 149–202, 210–212, 216–218, 225–227 e 239–284.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Planilha do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026. São Paulo: FBSP, 2026. Abas T10, T21 a T29, T34, T36, T39, T44 e G22.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Segurança em Números 2026. São Paulo: FBSP, 2026. Infográfico.

JOINT COMMISSION. Sentinel Event Policy and Procedures. Política formal sobre eventos sentinela adotada em 1996.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas: perguntas frequentes, dados da política e painel público. Brasília: MJSP, 2026.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Caderno temático de referência: fundamentos da busca de pessoas desaparecidas e investigação de desaparecimento de pessoas. Brasília: Senasp, 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Mapa da Segurança Pública 2026. Brasília: MJSP, 2026. Seções sobre pessoas desaparecidas e localizadas.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. XXIV Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos – RIBPG: dados estatísticos e resultados, nov. 2025 a maio 2026. Brasília: MJSP, 2026. Especialmente pp. 20–22.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Nota Técnica Conjunta nº 264/2024-CGESMU/DGCI/DESCO e DEPPROS/SAPS/MS. Organização do cuidado às pessoas em situação de violência.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Nota Técnica nº 2/2025-COSAJ/CGCRIA/DGCI/SAPS/MS. Atenção integral à saúde de adolescentes.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Notificações de violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, 2015 a 2021. Boletim Epidemiológico, v. 54, n. 8, 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. VIVA/Sinan – Vigilância Contínua. Notificação compulsória das violências.

MINISTÉRIO DA SAÚDE; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios. Brasília, 2015.

RUTSTEIN, David D. et al. Measuring the quality of medical care: a clinical method. *New England Journal of Medicine*, v. 294, n. 11, p. 582–588, 1976.

SAGOT, Montserrat. La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: estudios de caso de diez países. Washington: Organización Pan-Americana da Saúde, 2000.

UNICEF; CHILDHOOD BRASIL. Escuta protegida de crianças e adolescentes: implementação da Lei nº 13.431/2017. Brasília, 2024.

UNICEF; CHILDHOOD BRASIL. Implementando as diretrizes do atendimento integrado e da escuta protegida na perspectiva da Lei nº 13.431/2017. Brasília, 2024.