TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumários Executivos

Avaliação do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas



351.75(81)
B83a
2005 / Ex.01 F000252

FARN

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumários Executivos. Nova Série

Avaliação do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

Relator
Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Brasília, Brasil, 2005

© Copyright 2005, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

www.tcu.gov.br

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão n º 600/2005-TCU - Plenário, acesse a página do TCU na Internet no seguinte endereço:

www.tcu.gov.br/avalicaodeprogramasdegoverno

Brasil. Tribunal de Contas da União.
Avaliação do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas / Tribunal de Contas da União ; Relator Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.
26p. – (Sumários Executivos. Nova série ; 3)

1. Vítima, proteção. 2. Testemunha, proteção. 3. Programa de governo, avaliação. I. Programa Assistência à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Brasil). II. Título.

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

FARN



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministros

Adylson Motta, Presidente
Walton Alencar Rodrigues, Vice-Presidente
Marcos Vilaça
Valmir Campelo
Guilherme Palmeira
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler

Auditores

Lincoln Magalhães da Rocha
Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sérgio Ricardo C. Caribé, Procurador

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretário-Geral de Controle Externo
Paulo Roberto Wiechers Martins

Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Rredução da Desigualdade Social - CERDS
Glória Merola Bastos

EQUIPE DE AUDITORIA

Eduardo Choi
Lúcia de Fátima Ribeiro Magalhães
João Robalinho Ferraz (TCE-PE)
Mario Roberto Monnerat Vianna
Marcelo Cardoso Soares (coordenador)
Glória Merola Bastos (supervisora)

PROJETO GRÁFICO, CAPA E EDITORAÇÃO

Grupodesign

REVISÃO

Eliane Vieira Martins

FOTO DA CAPA

Anderson Moreira Lima

Endereço para contato

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Fiscalização e Avaliação
de Programas de Governo - SEPROG
SAFS, Quadra 4, Lote 1
Edifício Anexo I, Sala 456
70.042-900 - Brasília-DF
seprog@tcu.gov.br

Solicitação de exemplares

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
SAFS, Quadra 4, Lote 1
Edifício-Sede, Sala 003
70.042-900 - Brasília-DF
editora@tcu.gov.br

FARN

SUMÁRIO

07 Apresentação

09 O Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

10 O que foi avaliado pelo TCU

10 Por que foi avaliado

11 Como se desenvolveu o trabalho

12 Recursos federais alocados ao programa

13 O que o TCU encontrou

13 Desempenho das ações de proteção

16 Mecanismos de supervisão e de controle

17 Eficácia das ações para a reinserção social dos beneficiários

19 Boas práticas

19 O que pode ser feito para melhorar o desempenho do programa

20 Benefícios da implementação das recomendações do TCU para o Programa

21 Acordão

APRESENTAÇÃO

Esta publicação integra uma série de sumários executivos editados pelo Tribunal de Contas da União, que visam a divulgar para órgãos governamentais, parlamentares e sociedade civil os principais resultados das avaliações de programas governamentais realizadas pelo TCU, com o intuito de verificar o desempenho da gestão pública em áreas estratégicas do governo e em programas prioritários e relevantes para a sociedade.

Os sumários executivos contêm, de forma resumida, aspectos importantes das auditorias e melhorias propostas pelo Tribunal à execução de programas. Essas medidas visam promover maior racionalidade e eficiência da administração pública, maior visibilidade aos benefícios gerados para a sociedade e subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho.

Este número traz as principais informações sobre a avaliação realizada no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, de responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. O respectivo processo (TC011.662/2004-7) foi apreciado em Sessão do Plenário de 18/05/2005, sob a relatoria do Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.

Cabe ao TCU, na tarefa de fortalecer as ações de controle e a melhoria do desempenho da gestão pública, prestar informações precisas sobre a implementação dos programas de governo, para que os resultados contribuam, de forma efetiva, para a solução de problemas afetos às políticas públicas.

Adylson Motta
Ministro-Presidente

PROGRAMA ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS

O Tribunal de Contas da União - TCU realizou auditoria com o intuito de avaliar o programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas entre agosto e novembro de 2004. De acordo com o disposto no art. 1º da Lei n.º 9.807/99, o programa tem como objetivo proteger pessoas que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com investigação ou processo criminal. Como política pública, espera-se que este seja mais um instrumento de combate à impunidade e de enfrentamento do problema da criminalidade presente no cotidiano da sociedade brasileira.

O Decreto n.º 3.518/00, ao regulamentar o Programa, prevê uma série de medidas a serem adotadas, visando garantir a integridade física e psicológica das pessoas que devem cooperar com o sistema de justiça, valorizando a segurança e o bem-estar dos beneficiários. Pretende-se também, além da proteção à vida, promover a reinserção social dos beneficiários em novas comunidades, de forma sigilosa e contando com a participação de entidades da sociedade civil na formação de uma rede solidária de proteção.

Para o ingresso dos beneficiários no programa, a Lei n.º 9.807/99 prevê certos requisitos, tais como: iminente situação de risco, decorrente da colaboração prestada a procedimento criminal, ou seja, deve estar caracterizada a relação de causalidade, entre a situação de risco e a colaboração prestada (art. 1º, caput). Assim, não estão incluídas as pessoas sob ameaça ou coação motivadas por quaisquer outros fatores. O interessado deve, ainda, possuir personalidade e conduta compatíveis com as restrições de comportamento a ele inerentes (art. 2º, § 2º), sob pena de por em risco as demais pessoas protegidas, as equipes técnicas e a rede de proteção como um todo.

A legislação atribui legitimidade para apresentar solicitação de ingresso no programa ao próprio interessado, ao Ministério Público, ao

Delegado de polícia responsável pelo inquérito, ao Juiz e aos demais órgãos públicos e privados com atribuições de defesa dos direitos humanos. A apresentação do pedido de ingresso deve ser feita ao órgão executor, que o remeterá à avaliação do Conselho Deliberativo, instruído da manifestação do Ministério Público e dos pareceres jurídico e psicossocial. Enquanto se desenvolve esse procedimento de triagem, e dependendo da gravidade do caso, o órgão executor pode requerer aos órgãos de segurança pública que sejam providenciadas medidas cautelares para garantir provisoriamente a segurança dos interessados.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, por meio da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, é o órgão responsável por implementar, manter e aprimorar o programa. A execução das atividades é descentralizada por meio da assinatura de convênios com as Secretarias Estaduais, na maioria das vezes aquelas responsáveis pela área de direitos humanos. Estas, por sua vez, firmam parcerias com ONG que atuam na área de direitos humanos e que serão as responsáveis diretas pelo acolhimento dos beneficiários do programa.

O que foi avaliado pelo TCU

Durante a etapa de planejamento, foi possível obter informações que indicaram que o modelo de proteção a testemunhas adotado no Brasil está fortemente baseado na participação da sociedade civil, responsável pela execução e monitoramento das atividades desenvolvidas. Dessa forma, a auditoria buscou examinar se a concentração de atribuições na sociedade civil está comprometendo o alcance dos resultados esperados pelo programa.

Porque foi avaliado

O Ministério Público junto ao TCU ofereceu Representação com vistas a que o Tribunal determinasse a realização de auditoria de natureza operacional acerca do cumprimento, pelo Estado, de seu dever constitucional de defesa dos direitos humanos referentes à vida, à integrida-

de física e à liberdade no exercício de atividades voltadas ao combate ao crime. Como resultado, foi proposta a realização de três auditorias, sendo uma delas no programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

O Programa é um importante instrumento de combate à impunidade no Brasil, dado o grande peso da prova testemunhal em processos criminais. Segundo relatórios gerenciais, foi garantida a integridade física de mais de 1.200 pessoas desde o início do programa em 1998, o que contribuiu para a elucidação de mais de 400 crimes de alto poder ofensivo e repercussão oficial. Ao mesmo tempo, não há registro de nenhuma morte de beneficiários por atentado, tendo ocorrido dois casos de suicídio e um de morte natural (cirrose hepática).

Além de seu caráter protetor, o Programa também desempenha um papel significativo na promoção dos direitos humanos, uma vez que seus beneficiários contam com assistência psicossocial para reinseri-los, de forma autônoma, em um novo espaço social. O objetivo é oferecer as condições possíveis e necessárias para a reconstrução de suas vidas em uma nova cidade, propiciando-lhes os meios para que se tornem, gradualmente, independentes do Programa. Deve ser ressaltado que as pessoas recorrem ao Programa, de modo geral, como última alternativa, normalmente ingressando na rede de proteção com um quadro psicossocial de muita fragilidade.

Assim, ao avaliar o Programa, o TCU busca contribuir para o aprimoramento das ações voltadas para a segurança pública no país, setor que tem sido alvo de crescente preocupação por parte da sociedade.

Como se desenvolveu o trabalho

O Programa está atualmente implantado em dezessete estados. Na análise das questões de auditoria, além da pesquisa documental, foi utilizada a pesquisa via e-mail com equipes técnicas e coordenadores de ONG executoras em cinco estados (Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina).

Outra estratégia empregada foi a visita de estudo a oito estados brasileiros (Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo). Nas visitas, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com Coordenadores das ONG executoras, integrantes da equipe técnica, representantes do Ministério Público, Secretaria Estadual e Judiciário no Conselho Deliberativo e Presidentes de Comissões de Direitos Humanos das Assembléias Legislativas. Na seleção dos estados visitados, foram consideradas as experiências mais consolidadas, bem como a existência de formatos operacionais diferenciados, casos dos estados do AM e RS.

A principal limitação ao desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi a necessidade de resguardar o sigilo dos dados operacionais, especialmente em relação aos beneficiários. Assim, não foi realizado levantamento sistemático de informações junto às pessoas atendidas pelo programa, somente entrevistas com três testemunhas selecionadas pelas entidades executoras dos estados do RJ e SP.

Recursos federais alocados ao Programa

Tabela 1 - Histórico Orçamentário/Financeiro dos recursos federais alocados ao Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas em 2002, 2003 e 2004.

Exercício	Créditos Consignados (a)	Execução Orçamentária (b)	Execução Financeira (c)	% exec. orç. (b/a)	% exec. fin. (c/a)
2002	9.784.301	8.646.057	9.145.247	88,4	93,5
2003	14.430.000	10.950.290	10.950.290	75,9	75,9
2004	11.875.581	6.887.211	6.887.211	58,0	58,0

Fonte: SIAFI/STN, atualizado até novembro de 2004

Notas: Valores sujeitos a alteração, em decorrência da execução de restos a pagar.

Créditos consignados = crédito inicial + créditos adicionais – créditos anulados + transferências recebidas – transferências concedidas;

Execução financeira no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar inscritos no exercício (X-1) que foram pagos no exercício (X);

Execução orçamentária no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) que foram cancelados no exercício (X+1);

% de execução orçamentária = (execução orçamentária/créditos consignados) x 100.

O QUE O TCU ENCONTROU

Desempenho das ações de proteção

Com exceção dos estados do AM e RS, os programas estaduais não dispõem de equipe própria de segurança. Para fornecer escolta a beneficiários e técnicos em seus deslocamentos para prestar depoimentos, consultas médicas, mudanças de endereço, ou mesmo para proteção provisória até a inclusão do caso na rede de proteção estadual, o Programa depende da designação pontual de policiais pela secretaria de segurança pública. Quando se constata que 37% dos atuais acusados pertencem às forças policiais, é forçoso considerar-se a possibilidade de envolvimento nos crimes investigados de policiais designados para dar proteção a testemunhas (Figura 1).

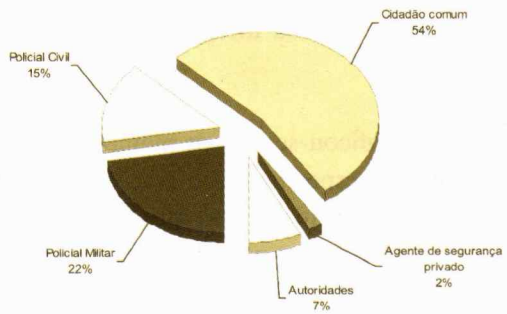


Figura 1 – Perfil dos acusados
Fonte: Relatórios de acompanhamento dos programas estaduais.

A título de exemplo, na visita ao Estado de Minas Gerais foi relatado um caso no qual um dos policiais designados para acompanhar a testemunha até o local em que ocorreria o depoimento à justiça lhe fez ameaças, já que o processo tratava de crimes praticados por policiais militares.

Os programas estaduais também se ressentem da dificuldade de encaminhamento de casos que não se encaixam no perfil definido para o

Programa e não preenchem os pré-requisitos de admissão. Nessa situação, deveria haver proteção especial da segurança pública local para a pessoa que, não admitida ou excluída do Programa pelos mais variados motivos (não preenchimento dos pré-requisitos, quebra de sigilo, comportamento inadequado no programa), corra risco pessoal de vida e colabore na produção da prova.

Todavia, para esses casos, existe apenas o Serviço de Proteção ao Depoente Especial – SPDE, operado pelo Departamento da Polícia Federal, o qual não tem condições de atender a toda a demanda. O programa se ressente da falta de implementação de SPDE´s pelos governos estaduais, iniciativa justificada pelo seu dever de garantir a segurança pública como prevê o art. 144 da Constituição Federal. Com isso, os Conselhos Deliberativos acabam se sentido pressionados a aceitar e manter pessoas que não se enquadram nos critérios de atendimento, implicando em riscos de descumprimento das regras de segurança por parte destes beneficiários e ameaças à sua integridade pessoal e dos demais envolvidos no Programa.

Da mesma forma, verificou-se que os membros das equipes técnicas não possuem documento específico que resguarde sua identidade pessoal. Como implicação, os técnicos acabam se expondo quando necessitam acompanhar as testemunhas para atendimento médico, fóruns, encaminhamento para treinamentos, empregos, matrículas em escolas, já que têm que utilizar seus documentos pessoais para se identificarem. Com isso, aumenta a probabilidade de comprometimento do sigilo das ações do Programa.

Observou-se, nas visitas de estudo aos programas estaduais, que a maioria das entidades executoras não realiza ações de divulgação de forma sistemática. Há pouca disseminação de informações direcionadas para as camadas menos favorecidas da população, as quais representam a quase totalidade dos beneficiários atendidos.

FARN

Por sua vez, a divulgação nas instituições que interagem com o Programa é feita principalmente pelos seus representantes no Conselho Deliberativo. Porém, estas ações não são fruto de uma orientação centralizada, dependendo basicamente da iniciativa pessoal dos representantes. Isso acarreta graus bastante desiguais de divulgação, o que tende a repercutir nos níveis de atendimento dos programas estaduais (Tabela 2).

Tabela 2 – Atendimento e metas dos programas estaduais - 2004

UF	Casos Estaduais	Programa Federal	Total	Metas	% atendimento
AC	26	9	35	30	116,7
AM	15		15	35	42,9
BA	53	5	58	70	82,9
CE	16	12	28	45	62,2
DF	20		20	35	57,1
ES	6	15	21	50	42,0
GO (*)				30	0,0
MA	20	6	26	30	86,7
MG	29	3	32	45	71,1
MS	32	7	39	60	65,0
PA	39	3	42	45	93,3
PE	41		41	100	41,0
PR(**)	-	-	-	30	0,0
RJ	30	12	42	80	52,5
RS	67		67	45	148,9
SC	4	3	7	45	15,6
SP	63		63	55	114,5
Total	**461**	**75**	**536**	**830**	**69,6**

Fonte: CGPT e relatórios de acompanhamento mais recentes dos programas estaduais
(*) Em transição de entidade executora, sem informação sobre número de beneficiários atendidos
(**) Ainda não constituiu equipe técnica
GO e PR não tiveram suas metas contabilizadas no cálculo do % de atendimento total

Além disso, as secretarias estaduais não mantêm um repasse regular de recursos financeiros para as ONG, o que compromete o funcionamento do programa e desestimula os gestores das entidades executoras estaduais. Os entrevistados informaram que algumas secretarias estaduais recebem os recursos federais em parcela única, mas parcelam e retardam os repasses para as entidades executoras. Com isso, muitas delas têm que realocar recursos próprios na "entressafra" - período de escassez dos recursos públicos – o que depende da saúde financeira da entidade e pode comprometer suas demais ações e mesmo a manutenção e custeio das atividades de proteção a testemunhas ameaçadas.

Por sua vez, os processos criminais que contêm testemunhas dos programas estaduais não são priorizados pelo Poder Judiciário dos estados. Nota técnica da CGPT menciona casos em que, após o ingresso, os respectivos processos judiciais ficaram paralisados, permanecendo a testemunha até quatro anos e meio sem que fosse convocada para oitiva em nenhum procedimento formal. A morosidade desestimula o possível ingresso de testemunhas em potencial, frustra os beneficiários e tende a sobrecarregar as entidades executoras, já que prolonga o tempo de permanência das testemunhas no programa.

Mecanismos de supervisão e de controle

Os programas estaduais têm se ressentido de deficiências na atuação da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT) e do Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP) como instâncias responsáveis pela supervisão e apoio ao desempenho adequado do Programa nos estados. Muitos entrevistados declararam haver insuficiência nos treinamentos oferecidos e na sistemática de troca de experiências.

Um outro ponto levantado foi a dificuldade do nível central em reforçar a equipe técnica nos estados em situações emergenciais. A pesquisa de campo evidenciou casos em que se passam meses até que o

GAJOP possa selecionar profissionais para compor a equipe técnica. No Estado do Amazonas, por ocasião da visita de auditoria, aguardava-se há dois meses a seleção de um psicólogo para completar o grupo de profissionais. No Estado de Goiás, houve troca da entidade gestora em novembro de 2002 e de toda a equipe em janeiro do ano seguinte. Até a contratação de nova equipe, ocorrida em fevereiro de 2003, o programa passou por um período de instabilidade, sem profissionais para o desenvolvimento das atividades de proteção e de apoio aos beneficiários.

Por sua vez, os relatórios de acompanhamento e monitoramento não têm sido eficazes como instrumentos para o aprimoramento das ações do programa. Os documentos carecem de algumas das características necessárias para subsidiar os programas estaduais e permitir o tratamento de problemas comuns, a divulgação das soluções e o compartilhamento de boas práticas.

Um outro aspecto refere-se à necessidade de sigilo das informações para garantir a segurança dos beneficiários e dos técnicos. As prestações de contas são apresentadas aos órgãos convenentes e à CGPT por meio de planilhas com indicação dos custos, mas sem os documentos comprobatórios das despesas. Assim, verifica-se que a sistemática não oferece garantia da efetiva aplicação dos recursos públicos.

Eficácia das ações para a reinserção social dos beneficiários

Foi observado que o acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social não é garantido de forma institucional nos estados, sendo fruto de articulações pessoais das entidades gestoras ou membros da equipe técnica com secretários estaduais, diretores de escolas ou de postos de saúde. O inconveniente reside no caso de haver mudança dos ocupantes desses cargos, quando há grande risco de perda de todo o trabalho já feito, sendo necessário o estabelecimento de novos contatos e articulações com a pessoa que assumiu o posto.

As equipes técnicas entrevistadas também relataram que o uso da identidade real dos beneficiários no acesso a programas e políticas públicas é problemático, na medida em que o atendimento na rede pública de saúde, matrícula em escolas, cursos de capacitação nas entidades do sistema S, entre outros, acarreta risco de quebra de sigilo, expondo a segurança das testemunhas protegidas. Como forma de melhor explicitar a questão, pode-se pensar num beneficiário que necessite de atendimento médico no SUS e apresente sua própria carteira de identidade, passando, assim, a figurar em banco de dados específico que revele a localização de sua residência. O risco é extensível a seus dependentes quando se matriculam em escolas públicas.

A obtenção de trabalho e a reinserção social do beneficiário fica prejudicada nos casos em que há mudança de identidade, devido à impossibilidade de comprovação de experiência profissional em carteira de trabalho. Os novos documentos emitidos não apresentam dados de empregos anteriores à mudança de nome, tais como atividades profissionais desenvolvidas, tempo de trabalho e empregadores, entre outros. Tal fato dificulta a recolocação profissional dos egressos do programa.

Por fim, de forma geral, os beneficiários são desligados sem possuírem mobília ou local de moradia. Durante sua permanência, os beneficiários moram em residências alugadas e mobiliadas pelo programa. Quando ocorre o desligamento, os egressos devem desocupar esses locais e providenciar novos endereços, sem poder contar com a possibilidade de retorno ao local de moradia anterior ao ingresso devido à existência de risco de vida. Essa situação precisa ser enfrentada pelos ex-beneficiários, que, muitas vezes, não possuem ainda fonte de renda estável e têm que arcar com despesas de aluguel e aquisição de móveis e eletrodomésticos. Alguns técnicos do programa relataram que essa situação gera sentimentos de frustração entre os egressos, que tendem a se sentir abandonados depois do desligamento.

Boas práticas

Identificaram-se boas práticas que podem contribuir para o melhor desempenho do programa, a saber: existência de célula de segurança formada por policiais especialmente selecionados e treinados para a tarefa de proteção a testemunhas (RS); atuação de policiais destacados para atuarem junto ao Ministério Público Estadual (AM); treinamento a respeito do programa na Escola Judicial para os juízes recém-ingressos no Tribunal de Justiça (MG); palestra proferida pelo representante no Conselho Deliberativo a novos juizes (RS); indicação da Corregedoria do Tribunal de Justiça, por meio de procedimentos internos, de juiz que se responsabiliza pelo acompanhamento de todos os processos com testemunhas do programa (SP); recomendação da Corregedoria-Geral da Justiça aos magistrados, por intermédio de ofício-circular, de tramitação prioritária dos processos que constem testemunhas ou vítimas sob a proteção do PROTEGE (RS); formação de comissão com técnicos da equipe que estudam e discutem soluções para os problemas do dia-a-dia (SP); normatização, pelo TCE, do caráter sigiloso das prestações de contas, prevendo a manutenção dos documentos com a ONG, mas possibilitando a sua análise pelos auditores (SP); criação de Conselho Fiscal responsável pela análise das prestações de contas (SP); atuação de membro do CONDEL como curador nos processos de exclusão para confirmar os benefícios recebidos (RJ).

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DO PROGRAMA

Com o intuito de contribuir para a melhoria do desempenho do programa, foram propostas recomendações à Secretaria Especial dos Direitos Humanos e à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, entre as quais destacam-se: discussão com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) de critérios para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública condicionado à criação de SPDE estaduais e à regularidade dos repasses financeiros para o programa; envio de Projeto de Lei ao Congresso Nacional inserindo no Código de

Processo Penal dispositivo que priorize a celeridade dos processos que tenham testemunhas e vítimas em programas públicos de proteção; definição de procedimentos para concessão de identidade provisória que permita acesso a políticas e programas sociais; definição de uma política institucional de divulgação; revisão da sistemática dos relatórios de acompanhamento e monitoramento; estabelecimento, em conjunto com o Controle Interno da Presidência da República CISET/PR, de procedimentos específicos para prestação de contas que garantam transparência na aplicação dos recursos e resguardo do sigilo das informações; instituição de ouvidoria para apresentação de denúncias, reclamações e sugestões.

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU PARA O PROGRAMA

Espera-se que a adoção das medidas propostas contribua para a obtenção dos seguintes benefícios: fortalecimento da segurança dos operadores do programa e dos beneficiários; aumento dos níveis de atendimento de testemunhas ameaçadas; aumento da estabilidade financeira do programa; maior celeridade aos processos criminais envolvendo testemunhas protegidas; fortalecimento da capacidade de atuação da CGPT; aprimoramento dos mecanismos de monitoramento do programa; maior efetividade da reinserção social.

ACÓRDÃO Nº 600/2005 - TCU – PLENÁRIO

1. Processo: TC – 011.662/2004-7

2. Grupo: I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.

3. Órgão: Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República.

4. Responsáveis: Perly Cipriano (CPF nº 675.282.284-53), Subscretário de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e Nilda Maria Turra Ferreira (CPF nº 343.407.267-53), Coordenadora Geral de Proteção a Testemunhas.

5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional realizada, em decorrência do Acórdão nº 229/2004-TCU-Plenário (TC 019.046/2003-9), no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, gerido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos que:

9.1.1. discuta com a SENASP, como critérios para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelos estados, a inclusão:

9.1.1.1. da criação de grupos de policiais especialmente selecionados e treinados para operar a segurança dos programas estaduais e a proteção dos casos que não se adequam às hipóteses de inclusão;

9.1.1.2. da regularidade dos repasses financeiros dos governos estaduais para as entidades executoras do programa no âmbito dos convênios respectivos firmados com a SEDH para a implementação dos Programas Estaduais de Proteção a Testemunhas Ameaçadas;

9.1.2. envie Projeto de Lei ao Congresso Nacional inserindo no Código de Processo Penal dispositivo que priorize a celeridade dos processos que tenham testemunhas e vítimas em programas públicos de proteção;

9.1.3. reforce a estrutura da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas, prevendo, inclusive, condições para que possa haver substituições temporárias de profissionais em estados que apresentem carência de pessoal na equipe técnica;

9.1.4. defina procedimentos para concessão de identidade provisória que permita acesso a políticas e programas de saúde, educação, assistência social, etc., viabilizando, junto aos órgãos competentes, mecanismos para garantir a emissão de documento provisório e garantia de sigilo;

9.1.5. defina procedimentos para comprovação de experiência profissional anterior à entrada no programa, nos casos em que haja alteração de identidade dos beneficiários;

9.1.6. promova articulações com os Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Agrário para concessão de imóveis – por meio do Programa Morar Melhor, por exemplo - ou lotes em assentamentos rurais aos egressos;

FARN

9.2. recomendar à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas que:

9.2.1. discuta com as secretarias estaduais convenentes a adoção de procedimentos para o fornecimento de identificação especial para os integrantes da equipe técnica, de forma a resguardar o sigilo de suas identidades;

9.2.2. defina uma política institucional de divulgação, inclusive com sugestões de práticas para disseminação de informações, previsão para troca de experiências entre os estados e definição de estratégia de tratamento de denúncias;

9.2.3. identifique as necessidades de treinamento das equipes técnicas, promovendo cursos de capacitação para o seu atendimento;

9.2.4. estabeleça rede de comunicação entre os programas estaduais, utilizando-se, por exemplo, de meios eletrônicos e das salas de videoconferência da Interlegis, observando, em todos os casos, os procedimentos de segurança da informação necessários à garantia do sigilo das atividades do programa;

9.2.5. reveja a sistemática dos relatórios de acompanhamento e monitoramento, visando torná-los instrumentos efetivos de divulgação de boas práticas e correção de falhas e problemas;

9.2.6. estabelecer, em conjunto com a CISET/PR, procedimentos específicos para prestação de contas que garantam transparência na aplicação dos recursos, mantendo sob sigilo as informações necessárias à segurança do programa, a exemplo da metodologia existente para aplicação de recursos orçamentários de caráter reservado da ABIN;

9.2.7. institua ouvidoria, por meio, por exemplo, de serviço disque 0800, à disposição dos beneficiários para apresentação de denúncias, reclamações e sugestões;

9.2.8. inclua, no convênio assinado entre a União e os estados, cláusula prevendo o estabelecimento de parcerias institucionais do programa com as secretarias responsáveis pelas atividades implicadas no processo de reinserção social dos beneficiários;

9.2.9. discuta com os estados maneiras de possibilitar a doação aos egressos do programa dos bens móveis utilizados, a critério do Conselho Deliberativo e com o fim de assegurar a reinserção social dos egressos do programa;

9.2.10. institua os seguintes indicadores de desempenho:

9.2.10.1. custo unitário de proteção = valor repassado às ONG pelas esferas Federal e Estadual, dividido pelo número de beneficiários, por estado;

9.2.10.2. custo de proteção do beneficiário por estado = Valor repassado à ONG pelas esferas Federal e Estadual, dividido pelo número de beneficiários, por estado;

9.2.10.3. tempo médio de permanência no programa = somatório do tempo em que os beneficiários foram inseridos no programa, dividido pelo número de beneficiários inseridos no programa, por estado;

9.2.10.4. tempo médio de permanência no programa até o primeiro depoimento = Somatório do tempo em que a vítima ou testemunha foi inserida no programa até a data dos primeiros depoimentos, dividido pelo número de vítimas e testemunhas inseridas no programa, por estado;

9.2.10.5. percentual de testemunhas que prestaram depoimento = número de testemunhas que prestaram depoimento dividido pelo número total de testemunhas inseridas no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.6. percentual de desligamento voluntário = número de beneficiários que solicitaram desligamento do programa, dividido pelo número de beneficiários desligados, vezes 100, por estado;

9.2.10.7. percentual de processos/inquéritos solucionados nos quais existam testemunhas inseridas no programa = número de processos/inquéritos solucionados nos quais existiam testemunhas inseridas no programa, dividido pelo número total de processos/inquéritos existentes com testemunhas existentes no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.8. percentual de jovens encaminhados para escola = número de jovens que foram encaminhados para a escola, dividido pelo número total de jovens inseridos no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.9. percentual de beneficiários encaminhados para programas de capacitação = Número de beneficiários encaminhados para programas de capacitação, dividido pelo número total de beneficiários inseridos no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.10. percentual de beneficiários que trabalham = número de beneficiários que desenvolvem atividade laboral, dividido pelo número total de beneficiários em idade ativa para o mercado de trabalho inseridos no programa, vezes 100, por estado;

9.2.10.11. percentual de beneficiários encaminhados para programas de moradia = número de beneficiários encaminhados para programas de moradia, dividido pelo número total de beneficiários inseridos no programa, vezes 100, por estado;

9.3. determinar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos que:

9.3.1. estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas;

9.3.2. remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea "h" do subitem 9.1.II contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.4. remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

9.4.1. ao Secretário Especial dos Direitos Humanos;

9.4.2. ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.4.3. aos Presidentes dos Conselhos Deliberativos, representantes das Secretarias Estaduais convenentes nos Conselhos Deliberativos e Coordenadores das entidades executoras do programa nos estados de Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo;

9.4.4. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e de Fiscalização e Controle das respectivas Casas;

9.5. determinar a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão n°. 778/2003-TCU-Plenário, pela Seprog em conjunto com a 6ª Secex;

9.6. arquivar os presentes autos na Seprog.

10. Ata nº 17/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 18/5/2005 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.

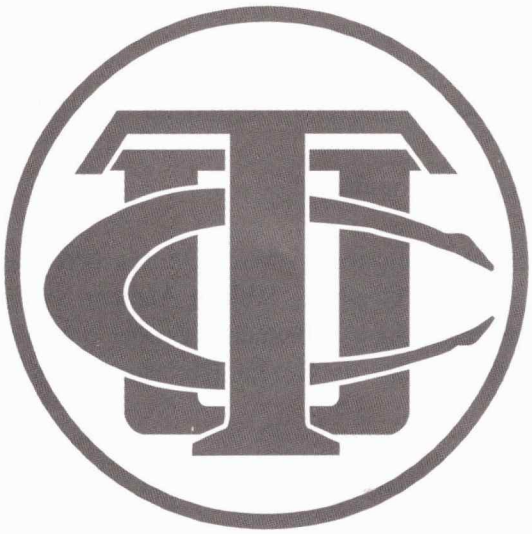
12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSON MOTTA
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em substituição



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SAFS Quadra 4 lote 1
70.042-900-Brasília-DF
http://www.tcu.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Negócio
Controle Externo da Administração Pública
e da gestão dos recursos públicos federais.

Missão
Assegurar a efetiva e regular gestão
dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Visão
Ser instituição de excelência no controle e contribuir
para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Endereço para contato

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Fiscalização e Avaliação
de Programas de Governo - SEPROG
SAFS, Quadra 4, Lote 1
Edifício Anexo I, Sala 456
70.042-900 - Brasília-DF
seprog@tcu.gov.br

Solicitação de exemplares

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
SAFS, Quadra 4, Lote 1
Edifício-Sede, Sala 003
70.042-900 - Brasília-DF
editora@tcu.gov.br

Sumários Executivos. Nova Série

1. Avaliação das Ações de Atenção à Saúde Mental
2. Avaliação do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita
3. Avaliação do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
4. Avaliação do Programa Banco de Alimentos
5. Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública

F000252
DFID Development