

Relatório do Ministro Relator

Início transcrevendo parte do relatório de auditoria de fls. 27/42 do volume principal - v.p., elaborado no âmbito da Secretaria do TCU encarregada da Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog:

"Introdução

1.1. Antecedentes

1. Em dezembro de 2005, o Ministério Público Federal (MPF), por meio do ofício nº 850/05-MPF/PRDF/PRDC/LT, encaminhou ao Ministério Público junto ao TCU solicitação para realização de auditoria operacional (ANOp) no Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE), de responsabilidade do Departamento de Polícia Federal, nos moldes da desenvolvida pelo Tribunal para o Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

2. Em despacho de 31/1/2006, o Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti conheceu da matéria como representação, após encaminhamento do referido ofício pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU. Além disso, determinou o exame da solicitação pela 6ª Secex e posterior envio dos autos à Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adfis), para avaliação da conveniência e oportunidade de realização da fiscalização.

3. A 6ª Secex propôs que fosse avaliada a pertinência de incluir, no plano de fiscalização do TCU, levantamento (estudo de viabilidade) no Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE), a ser realizado pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog).

4. A Adfis, em seu parecer, manifestou-se desfavorável à realização do levantamento no primeiro semestre de 2006 devido à ausência de auditores livres na Seprog para realização da fiscalização proposta. Dessa forma, recomendou enviar a representação à mencionada Unidade Técnica para que se manifestasse acerca do trabalho proposto e avaliasse a possibilidade de realizar o levantamento no segundo semestre de 2006.

5. A Seprog concordou em realizar o levantamento com o objetivo de avaliar a viabilidade da realização de auditoria operacional no SPDE, no período de 09/10 a 27/10/2006, com a participação de dois analistas lotados na Secretaria.

6. Após a realização do levantamento (TC 026.224/2006-7), a equipe concluiu pela viabilidade da realização de ANOp na Ação Serviço de Proteção ao Depoente Especial (4679) do Programa Combate à Criminalidade (0662). Apesar da pequena materialidade da ação e do reduzido números de beneficiários, a auditoria justifica-se pelo potencial de contribuição dessa ação para a efetividade da investigação policial, do combate ao crime organizado e da aplicação da justiça.

7. Posteriormente, o titular da Seprog, em despacho às fls. 53/54 do TC 026.224/2006-7, sugeriu o encaminhamento dos autos à Adfis, com o objetivo de subsidiar as análises que estavam

sendo desenvolvidas no âmbito do Tema de Maior Significância (TMS) 2 do Plano de Fiscalização 2007, Segurança Pública, e de possibilitar que a avaliação de oportunidade e conveniência da realização da fiscalização pudesse pautar-se na visão sistêmica dos problemas envolvidos, visando à otimização dos esforços a serem empreendidos.

8. Assim, foi realizada reunião de coordenação entre Adfis, Seprog e 6ª Secex, em 01/06/2007, a partir da qual se considerou oportuno aguardar a conclusão do TMS/07-Segurança Pública e, posteriormente, manifestar-se quanto à conveniência e à oportunidade de realização da auditoria operacional proposta.

9. No âmbito do TMS-Segurança Pública, foram realizadas duas auditorias de natureza operacional no órgão central de planejamento e execução das ações de segurança pública em todo o país, a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp, vinculada ao Ministério da Justiça. Ambos os trabalhos enfocavam aspectos basilares da política de segurança pública e foram, naquele momento, considerados etapas precedentes à decisão sobre a oportunidade de qualquer outro trabalho na área.

10. Após a realização das auditorias, os autos foram remetidos à então Secretaria Adjunta de Planejamento e Coordenação (Adplan), que elaborou proposta ao gabinete do Auditor Augusto Sherman para que autorizasse a Segecex a propor, oportunamente, a realização do trabalho, nos termos da Resolução TCU nº 185/2005.

11. No entanto, pela relevância do assunto e seriedade dos requerentes, o Auditor Augusto Sherman entendeu que o Tribunal devesse, já no segundo semestre do ano de 2009 ou no primeiro semestre de 2010, dar início à fiscalização solicitada pelos eminentes Membros do Ministério Público. O Tribunal acolheu a proposta do Relator e expediu a seguinte determinação, no ACÓRDÃO nº1471/2009-TCU-Plenário:

"9.2 nos termos do § 2º do art. 6º da Resolução TCU 185/2005, determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex a iniciar, no 2º semestre de 2009 ou no 1º semestre de 2010, a realização de auditoria operacional (ANOp) no Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE)".

1.2. Objetivo e escopo da auditoria

12. A Portaria de Fiscalização nº 880, de 3 de maio de 2010, estabeleceu que a auditoria se realizaria no Departamento de Polícia Federal, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, com o objetivo de avaliar o funcionamento das ações federais de proteção ao depoente especial.

13. O levantamento realizado em 2006 (TC 026.224/2006-7) fez uma descrição da estrutura e funcionamento do Serviço de Proteção ao Depoente Especial e apontou pontos fortes, problemas, suas possíveis causas e limitações à atuação do serviço.

14. Durante a fase de planejamento da auditoria, partiu-se da solicitação do MPF e do relatório do levantamento para avaliar a situação atual do serviço e verificar se os problemas

mencionados persistiam. Foi identificado que, entre 2006 e 2010, o SPDE sofreu diversas mudanças, entre elas novas regras para admissão e permanência de protegidos, perfil e número de beneficiários, equipe gestora, estrutura, treinamento dos servidores etc. Com isso, a maior parte dos problemas relatados na solicitação do MPU e no levantamento deixou de existir, o que explicaria o fato de haverem cessado as reclamações de beneficiários ao MPU a partir de 2008.

15. No final da fase de planejamento, à luz das informações atuais colhidas pela equipe de auditoria e levando-se em consideração o potencial de contribuição da fiscalização proposta, o escopo da auditoria foi direcionado às questões consideradas mais relevantes em relação à atuação do SPDE e de outros programas de proteção a testemunhas.

16. Dessa maneira, foram definidos como foco os seguintes temas:

- Proteção ao réu-colaborador;
- Dificuldades na liberação de recursos para o SPDE;
- Inexistência de indicadores de desempenho;
- Eliminação dos conflitos entre policiais e protegidos;
- Outros fatores que limitam a atuação do SPDE e demais programas de proteção a

testemunhas:

- Ausência de serviços formais de proteção provisória nos estados;
- Longo período de permanência nos programas de proteção;
- Desconhecimento dos programas de proteção.

1.3. Metodologia

17. Devido às peculiaridades do serviço e à necessidade de manutenção de sigilo de quaisquer informações que possam vir a comprometer a segurança dos protegidos ou das equipes envolvidas com sua proteção, nesse relatório somente serão mencionados os aspectos relevantes e fundamentais para a compreensão dos achados da auditoria.

18. Durante a etapa de planejamento, a equipe de auditoria efetuou estudo dos trabalhos anteriores relacionados ao tema - levantamento e auditoria do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA)- e dos normativos aplicáveis - Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000, IN 6/2001 e IN 007/2007, ambas do MJ.

19. Ainda no planejamento, foram realizadas reuniões técnicas e examinados documentos e informações fornecidos pelos seguintes atores relacionados à atuação do SPDE:

- Procuradores da República do MPF responsáveis, atualmente e à época da solicitação ao TCU, pela área de defesa de direitos humanos;

- Gestor da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT), da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR);

- Gestor do Serviço de Proteção aos Direitos Humanos e ao Depoente Especial (SPHE) e seu superior hierárquico, gestor da Divisão de Direitos Humanos (DDH) do DPF.

20. Foram selecionados os temas considerados mais relevantes e nos quais a atuação do TCU poderia trazer maiores benefícios, levando-se em conta a disponibilidade de pessoal e prazo alocados para o trabalho. Os problemas de auditoria selecionados foram organizados em uma Matriz de Planejamento, para orientar os trabalhos da execução.

21. Durante a execução, novas reuniões técnicas e entrevistas foram efetuadas com os gestores da ação e os seguintes atores envolvidos:

- Gestores da Coordenação de Orçamento e Finanças (COF) do DPF;
- Gestores e outros servidores da Coordenação de Administração (COAD) do DPF;
- Secretário de Defesa Social de Pernambuco e ex-diretor do Sistema Penitenciário Federal, do Departamento Penitenciário Nacional (Depen);
- Diretor-Geral do Depen;
- Subsecretário de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos da SEDH/PR;
- Gestor do Núcleo de Apoio Provisório (NAP) de Pernambuco;
- Beneficiários do SPDE;
- Policiais Federais lotados no SPDE.

22. Foi feita análise qualitativa das entrevistas, análise documental de manuais e outros documentos do serviço e confrontação das diversas informações com os normativos aplicáveis. Também foram efetuadas pesquisas bibliográfica e documental, e empregada técnica de mapa de processos para analisar o fluxo da liberação de recursos para a Ação. Foram utilizados, ainda, o Sigplan e o Siafi Gerencial, para extração de dados orçamentários.

23. Como limitações que a equipe de auditoria enfrentou para a realização do trabalho, podem-se citar a confidencialidade de diversos dados relativos ao serviço; a pequena disponibilidade de especialistas e de trabalhos publicados sobre o tema; o prazo escasso, limitando o emprego de técnicas como pesquisas e estudos de caso, que permitiriam aprofundar o conhecimento sobre os programas de proteção nos estados da federação; equipe reduzida; impossibilidade de visita aos locais de proteção, devido à confidencialidade da localização.

24. Ao final da execução, os achados de auditoria foram organizados em uma Matriz de Achados e foram propostos encaminhamentos para se atacarem as causas dos problemas encontrados. As análises serão detalhadas em capítulos próprios.

2. Visão geral

25. Conforme o art. 11 do Decreto nº 3.518/2000, o Serviço de Proteção ao Depoente Especial consiste na prestação de medidas de proteção assecuratórias da integridade física e

psicológica do depoente especial, aplicadas isolada ou cumulativamente, consoante as especificidades de cada situação.

26. Ainda segundo o Decreto, o planejamento e a execução do Serviço de Proteção cabem ao Departamento de Polícia Federal (DPF), do Ministério da Justiça, podendo ser celebrados convênios, acordos, ajustes e termos de parceria com órgãos da Administração Pública e entidades não governamentais para sua execução (art. 11, § 2º).

27. Na estrutura interna do Departamento, o SPDE é de responsabilidade do Serviço de Proteção aos Direitos Humanos e ao Depoente Especial (SPHE), subordinado à Divisão de Direitos Humanos (DDH), ligada à Coordenação-Geral de Defesa Institucional (CGDI), por sua vez subordinada à Diretoria-Executiva (DIREX).

28. O público-alvo é o depoente especial, entendido, conforme definição do artigo 10, do Decreto 3.518/2000 como: o réu detido ou preso, aguardando julgamento, indiciado ou acusado sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades, que testemunhe em inquérito ou processo judicial, se dispondo a colaborar efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que dessa colaboração possa resultar a identificação de autores, coautores ou partícipes da ação criminosa, a localização de vítima com sua integridade física preservada ou a recuperação do produto do crime (réu colaborador); e a pessoa que, não admitida ou excluída do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), corra risco pessoal e colabore na produção da prova.

29. Na prática, o SPDE tem atendido apenas pessoas que aguardam inclusão no PROVITA, oferecendo apenas proteção em caráter provisório. A ausência de proteção ao réu colaborador será tratada em capítulo específico.

30. Quando ingressa no SPDE, o protegido e sua família são deslocados à Unidade de Proteção (UP). Enquanto permanecem no Serviço, não trabalham. Todos os gastos necessários são custeados pela PF. Os filhos não estudam, por questão de segurança e porque, pelo caráter provisório da permanência, não há tempo de transferi-los para uma escola da região.

31. Atendimento médico e odontológico é prestado pelo SUS, com escolta policial. Em caso de necessidade, a PF paga por uma consulta na rede particular. Atendimento psicológico tem sido prestado por psicólogos do DPF.

32. O orçamento da Ação foi sintetizado na tabela a seguir.

Tabela 1 - Histórico orçamentário da ação Serviço de Proteção ao Depoente Especial, de 2006 a 2010.

Ano Créditos Consignados¹ Créditos

Empenhado Empenhos

Liquidados / Realizados Empenhos

Pagos % Execução Orçamentária²

2006	600.000	388.734	388.734	388.734	65%
2007	500.000	342.291	342.291	342.291	68%
2008	600.000	239.899	239.899	239.897	40%
2009	600.000	174.550	174.550	174.550	29%
2010	500.000	160.318	119.697	119.697	24%

1 Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais / remanejamentos / anulações

2 [(Valor da coluna "Empenhos Liquidados / Realizados") / (valor da coluna "Créditos Consignados")] x 100

Fonte: Sigplan, em 28/06/2010.

33. Como demonstra a tabela, a materialidade da Ação é baixa, tendo sido consignados orçamentos entre R\$ 500 mil e R\$ 600 mil nos últimos 5 exercícios financeiros. Além disso, percebe-se que a execução orçamentária foi baixa e decrescente ao longo do tempo, como se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Execução orçamentária da ação SPDE nos últimos 5 anos.

Fonte: Sigplan, em 28/06/2010.

34. A execução orçamentária decrescente explica-se pela redução no número de protegidos ao longo dos últimos anos, que se observa no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Número de testemunhas protegidas pelo SPDE durante os últimos 5 anos.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Obs. Os números referem-se apenas às testemunhas protegidas, sem considerar suas famílias, o que elevaria consideravelmente o número de protegidos.

Fonte: Sigplan, em 28/06/2010.

35. A queda no número de atendidos decorre do estabelecimento de regras objetivas mais restritivas para a admissão de beneficiários no Serviço. Segundo os gestores do SPDE, as pessoas excluídas do Programa Federal antigamente eram incluídas no Serviço. Isso trazia transtornos, pois em geral essas pessoas já não se enquadravam às regras de conduta relativamente mais brandas do PROVITA, quanto menos às do SPDE. Tendo sua conduta incompatível com as normas de segurança, acabavam pondo em risco a segurança dos outros beneficiários e das equipes de proteção.

36. Além disso, como relatou o gestor do NAP, um problema comum que costumava acontecer é que os excluídos do PROVITA que voltavam ao SPDE acabavam passando aos outros protegidos diversas informações sobre o programa do qual haviam sido beneficiários. Isso expunha a rede de proteção, o que comprometia a segurança. Segundo o gestor, esse tipo de pessoa deveria ser encaminhado para outras políticas públicas.

37. Outro fator que corroborou para a baixa execução orçamentária foram dificuldades relatadas pelos gestores para obtenção de recursos financeiros. Essa questão será tratada em capítulo próprio.

38. Apesar da baixa materialidade da ação, deve ser destacada a relevância do Serviço como instrumento de combate ao crime organizado e auxílio da justiça, na medida em que garante a segurança da pessoa que contribui com investigações e com a produção de provas em processos criminais. Acerca da importância do Serviço, cita-se trecho do Manual de Procedimentos do SPDE:

"Cabe destacar que a importância desse Serviço se volta para o aumento das chances de sucesso no desbaratamento de grandes grupos criminosos e elucidação de crimes, com a colaboração daquele que conhece o modus operandi por dentro." (Manual de Procedimentos do SPDE).

39. O Levantamento realizado pelo TCU em 2006 apontou alguns problemas e fragilidades do SPDE, entre os quais a estrutura precária em recursos humanos e físicos. A auditoria pode constatar, por meio de fotos da unidade de proteção e de entrevistas com gestores, beneficiários e policiais, que atualmente esses problemas foram em sua maior parte resolvidos.

40. A infraestrutura hoje em dia pode ser considerada adequada, porém, conforme depoimento dos policiais entrevistados, necessita de aprimoramento da segurança pela instalação de câmeras de vigilância, para fornecer visão total do terreno aos policiais no plantão. Há outros pontos a melhorar, como opções de lazer para as famílias protegidas. Os protegidos saem apenas uma vez por semana para realizar compras, e no máximo duas vezes por mês para alguma atividade de lazer. Ou seja, vivem praticamente aprisionados. As unidades de proteção dispõem de uma pequena estrutura com brinquedos, livros e vídeos, porém ainda em pequena quantidade, e não possuem uma área para recreação, como um playground ou área para atividades esportivas.

41. Nota-se que a gestão do SPDE vem tomando constantemente iniciativas para a melhoria das condições relatadas, podendo ser citado como exemplo trecho do Relatório de Gestão do DPF do exercício de 2009:

"4 - Aquisição e distribuição de kit"s de primeiros socorros para serem utilizados nas Unidades de Proteção de acordo com a capacitação recebida pelos policiais; 5 - Aquisição de aparelhos GPS veiculares no intuito de facilitar o acesso a hospitais e prédios públicos em situações emergenciais, evitando o dispêndio de tempo e combustível, impossibilitando ainda que os policiais em missão no Serviço de Proteção ao Depoente Especial se equivoquem durante o percurso, caso não saibam se locomover devidamente na cidade; 6 - Estruturação de Biblioteca, Brinquedoteca e Videoteca para os Depoentes Especiais e familiares, disponibilizando, principalmente às crianças, o acesso ao lazer, bem como à leitura e à informação; (...) 8 - Realização de parceria com a Receita Federal objetivando o recebimento de material apreendido como informática e outros bens a fim de equipar as Unidades de Proteção e os Plantões Policiais possibilitando que os depoentes especiais

tenham acesso ao lazer com segurança, e possam ocupar o tempo livre com atividades recreativas, evitando o ócio; 9 - Modernização do mobiliário das Unidades de Proteção a fim de proporcionar maior conforto e segurança para os depoentes especiais, bem como para os policiais que cumprem escala de plantão no SPHE".

42. O Levantamento realizado pelo TCU em 2006 mencionou como oportunidade de melhoria a instituição de ações de reinserção social dos beneficiários do Serviço. Porém, essa observação foi feita em um contexto diferente, quando o tempo de permanência no SPDE era muito superior ao que se registra atualmente. A título de exemplo, houve um caso de beneficiário que permaneceu 8 anos no Serviço. Hoje em dia, a permanência é normalmente de 1 a 4 meses, com raras exceções. Nesse contexto, a observação não mais se aplica.

43. Outros pontos mencionados no levantamento serão abordados nos capítulos a seguir.

3. Proteção ao réu-colaborador

44. A proteção aos réus colaboradores presos, prevista pelo Decreto nº 3.518/2000, não vem sendo prestada pelo Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE), conforme apurado pela auditoria e confirmado pelo gestor.

45. O capítulo II da Lei nº 9.807/1999, denominado Proteção aos Réus Colaboradores, estabelece, em seus artigos 13 e 14, hipóteses em que o acusado ou indiciado que colaborar efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal poderá ter o perdão judicial decretado pelo juiz ou, no caso de condenação, ter a pena reduzida de um a dois terços.

46. Quanto à proteção ao réu colaborador, a referida Lei prevê:

"Art. 15. Serão aplicadas em benefício do colaborador, na prisão ou fora dela, medidas especiais de segurança e proteção a sua integridade física, considerando ameaça ou coação eventual ou efetiva.

§ 1º Estando sob prisão temporária, preventiva ou em decorrência de flagrante delito, o colaborador será custodiado em dependência separada dos demais presos.

(...)

§ 3º No caso de cumprimento da pena em regime fechado, poderá o juiz criminal determinar medidas especiais que proporcionem a segurança do colaborador em relação aos demais apenados."

47. A citada Lei estatui ainda (artigo 19) que a União poderá utilizar estabelecimentos especialmente destinados ao cumprimento de pena de condenados que tenham prévia e voluntariamente prestado a colaboração de que trata o normativo, bem como celebrar convênios com os Estados e o Distrito Federal para da utilização dessas unidades.

48. A norma regulamentadora da Lei, o Decreto nº 3.518/2000, ao definir Depoente Especial (artigo 10), o faz de forma a abranger os conceitos de réu colaborador de que se ocupam os

artigos 13 e 14 da Lei 9.807/1999. Ademais, tal regulamento cria (artigo 11, caput) a ação de governo Serviço de Proteção ao Depoente Especial, cujo planejamento e execução atribui (§ 2º) ao Departamento de Polícia Federal (DPF). Ao cometer o serviço ao DPF, o Decreto dá a este órgão, dentre outras, a incumbência de proteger os réus colaboradores presos e lhe confere para tanto o poder de realizar diferentes formas de cooperação e parcerias com órgãos da Administração Pública e entidades não-governamentais. É o que se depreende da transcrição abaixo:

"Art. 10. Entende-se por depoente especial:

I - o réu detido ou preso, aguardando julgamento, indiciado ou acusado sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades, que testemunhe em inquérito ou processo judicial, se dispondo a colaborar efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que dessa colaboração possa resultar a identificação de autores, co-autores ou partícipes da ação criminosa, a localização da vítima com sua integridade física preservada ou a recuperação do produto do crime; e

II - A pessoa que, não admitida ou excluída do Programa, corra risco pessoal e colabore na produção da prova.

Art. 11. O Serviço de Proteção ao Depoente Especial consiste na prestação de medidas de proteção assecuratórias da integridade física e psicológica do depoente especial, aplicadas isoladas ou cumulativamente, consoante as especificidades de cada situação, compreendendo, dentre outras:

(...)

§ 2º Cabe ao Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça, o planejamento e a execução do Serviço de Proteção, para tanto podendo celebrar convênios, acordos, ajustes e termos de parceria com órgãos da Administração Pública e entidades não-governamentais." (Grifos nossos).

49. Embora a Lei preveja a possibilidade de utilização de estabelecimentos prisionais especialmente destinados aos colaboradores, o DPF, por falta de instalações apropriadas, não vem assegurando a proteção ao réu colaborador preso. Tal fato foi reconhecido nas diversas entrevistas realizadas pela auditoria, inclusive com gestor do DPF encarregado do SPDE.

50. No entanto, conforme documento referente à Gestão Estratégica da Polícia Federal (Etapa: Revisão do Plano Estratégico) - Projetos SPHE-2010, existe um projeto, denominado Implantação do Programa de Proteção ao Réu-Colaborador Preso, que visa ao estabelecimento de acordo de cooperação com o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) com o objetivo de se institucionalizar a proteção ao réu colaborador preso. Cita-se trecho da descrição do projeto:

"Finalizar os procedimentos relacionados à consolidação de parceria com o Depen/MJ, possibilitando a implantação do Programa de Proteção ao Réu-Colaborador Preso.

As tratativas para concluir este projeto foram iniciadas em outubro de 2009, com a realização de uma visita técnica ao Complexo Penitenciário de Campo Grande, onde houve a participação da SEDH/PR, DPF/MJ e Depen/MJ. O Ministério Público Federal foi convidado, mas não

pode comparecer, no entanto, todas as autoridades presentes vislumbraram que a implantação do programa é, além de urgente, necessária ao enfrentamento da criminalidade organizada.

Em janeiro de 2010 foi redigido um Acordo de Cooperação Técnica entre DPF e Depen para materializar a referida parceria. O documento foi revisado pela ACI/DG/DPF e aguarda encaminhamento ao Depen/MJ para concretização do pacto. Logo que for assinado, o Termo começará a vigorar mediante atuação conjunta dos dois órgãos, observados os limites e competências de cada um.

Importante ressaltar que tal medida representa um avanço significativo do país na proteção a réus colaboradores, representando uma importante ferramenta de desarticulação de organizações criminosas, visto que poderá ser utilizada como estímulo para o acusado ou condenado colaborar com a persecução penal, visto que poderá ser beneficiado em razão da previsão legal de cunho atenuatório da responsabilidade criminal, permitindo a redução da pena ou o perdão judicial no curso do procedimento penal. O desenvolvimento do programa segue uma tendência mundial da grande maioria das forças de segurança pública de diversos outros países do mundo, a exemplo dos Estados Unidos, que têm no U.S. Marshals uma atividade semelhante."

51. Segundo apurado nas diversas entrevistas, a referida parceria teria sido inicialmente vislumbrada a partir de encontro entre gestores do SPDE e do então Diretor do Sistema Penitenciário Federal, durante curso ministrado pelos U.S. Marshals, entidade americana responsável por esse tipo de serviço nos Estados Unidos. Foram consideradas, por um lado, a existência de vagas nas unidades prisionais federais e, por outro, a impossibilidade de o SPDE cumprir sua atribuição de proteger o réu colaborador preso sem dispor de instalações adequadas. Também levou-se em conta que o Decreto nº 6.877/2009, ao regulamentar a Lei nº 11.671/2008, que cuida da transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima, contempla a possibilidade de acolhimento nessas unidades do réu-colaborador ou delator premiado, a teor do inciso V, art. 3º, a saber:

"Art. 3º Para a inclusão ou transferência, o preso deverá possuir, ao menos, uma das seguintes características:

(...)

V - ser réu colaborador ou delator premiado, desde que essa condição represente risco à sua integridade física no ambiente prisional de origem; (...)"

52. Quanto ao aspecto físico, como as penitenciárias federais estão divididas em quatro alas (vivências), cada uma seguramente isolada das demais, a ideia é que se reserve uma dessas alas para acolher os réus colaboradores, cuja proteção será garantida pelas rigorosas condições de segurança.

53. O termo de cooperação prevê que os beneficiados estarão aos cuidados de equipes especiais de proteção e custódia, integradas por agentes penitenciários a serem capacitados pelos

cooperantes (DEPEN e DPF). Há também previsão de normas complementares ao Manual de Procedimentos de Segurança e Rotinas Carcerárias, editadas pelo Depen, as quais, consideradas as peculiaridades do réu colaborador preso, darão flexibilidade àqueles procedimentos e rotinas, sem comprometerem a segurança.

54. A proteção a réus colaboradores é uma das armas mais efetivas no combate ao crime organizado. Isto foi assegurado por todos os dirigentes entrevistados e pode ser observado em experiências bem sucedidas em alguns países. Neste sentido vale citar Silveira (2008), que à pg. 23 citou avaliação sobre o WITSEC de Stanley E. Morris, Diretor do Marshals Service, em artigo publicado pela revista *The Pentacle*, edição de fevereiro de 1988, sobre os resultados desse programa norte-americano:

"O Programa de Segurança da Testemunha (WITSEC) é sem dúvida, uma das ferramentas mais eficazes no combate ao crime organizado dos Estados Unidos. Conspirações criminosas, secretas e clandestinas por natureza, são extremamente difíceis, se não impossíveis, infiltrar. Até o equipamento mais estrategicamente colocado não pode fornecer informações tão qualificadas como um informante interno. Não existe prova mais devastadora que o testemunho de um colaborador de confiança revelando e decodificando as centrais obras de uma estrutura criminosa. Este testemunho é tão convincente que mais que oito de cada dez acusados são condenados e recebem sentenças consideráveis de prisão e multas."

55. Pesquisa mais atual mostra que o percentual de condenações em processos julgados com depoimentos de testemunha protegida nos EUA é da ordem de 89% (ESTADOS UNIDOS, 2006). Os números apresentados demonstram a eficácia do programa norte-americano de proteção a testemunhas, o WITSEC.

56. Conforme Silveira, a Itália oferece outro exemplo de utilização de réus colaboradores no combate à criminalidade. No caso, o instrumento foi decisivo para o Estado derrotar a Máfia, cujas organizações eram consideradas inexpugnáveis em razão da chamada Lei de Silêncio, imposta aos seus membros, e do poderio econômico advindo de suas atividades criminosas de lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e armas, jogos, sequestros, extorsão de empresas e fraudes de todo gênero no domínio do serviço público.

57. Silveira ressalta que, ao garantir efetiva proteção aos réus colaboradores, o sistema de proteção da justiça italiana permitiu que mafiosos presos tomassem a decisão de fornecer informações e testemunhos suficientes para prisões e condenações a penas severas de importantes chefes criminosos.

58. Como no Brasil a proteção ao réu colaborador preso não vem sendo efetivada, mediante regime seguro e diferenciado em instalação apropriada que garanta sua segurança, o réu não se sente confiante em colaborar com as investigações ou com a justiça. É fato conhecido que as

organizações criminosas projetam seus padrões de violência contra delatores no interior das unidades prisionais. Assim, o réu preso detentor de informações valiosas ao combate ao crime organizado, temeroso pela sua segurança na prisão e sabedor de que poderá sofrer atentado à própria vida, não se sente estimulado a efetivar a colaboração, apesar da possibilidade do benefício penal de redução da pena ou até mesmo do perdão judicial. Não há vantagem em se ter a pena reduzida se o apenado não viver para usufruir da liberdade.

59. A consequência é a subutilização do importante mecanismo de proteção aos réus colaboradores como arma de combate ao crime organizado, em que pese haja o legislador criado na Lei 9.807/1999 os institutos de perdão judicial e de redução de pena, como meio de obter as informações e os testemunhos necessários para a condenação de criminosos e o desbaratamento de suas organizações.

60. A implantação do Programa de Proteção ao Réu Colaborador Preso, mediante acordo de cooperação entre o Depen e o DPF, a par de permitir o cumprimento de dispositivos legais e regulamentares hoje não levados a cabo, pode contribuir substancialmente para a luta contra o crime organizado. Primeiramente, por estimular juízes, promotores e delegados a buscar a colaboração de réus que possam contribuir efetivamente com o desbaratamento de organizações criminosas nas quais militaram e das quais detêm informações críticas. Em seguida, porque o réu poderá tomar a decisão de colaborar a partir da certeza de proteção assegurada.

61. À luz das evidências apresentadas, propõe-se recomendar ao Departamento Penitenciário Nacional e ao Departamento de Polícia Federal que institucionalizem cooperação entre os dois órgãos com vistas a viabilizar a proteção ao réu colaborador prevista no Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000.

62. Espera-se que a efetivação das providências recomendadas viabilize, no Brasil, a utilização de importante instrumento de combate ao crime organizado que se configura pela obtenção de informações estratégicas sobre as organizações criminosas por meio do testemunho de réus colaboradores.

4. Dificuldades na liberação de recursos para o SPDE

63. O levantamento realizado pelo TCU em 2006 apontou que o SPDE passava por dificuldades de disponibilidade de recursos no início dos exercícios financeiros, por demora na aprovação da lei orçamentária ou na liberação dos créditos. A auditoria verificou que a situação ainda representa obstáculo ao bom funcionamento do serviço e investigou as causas do problema.

64. O principal motivo de demora na disponibilização de recursos para manutenção do SPDE não pode ser atribuído ao processo de liberação. A maior parte dos atrasos acontece por falta de antecipação pelo SPDE das solicitações de suprimentos de fundos e de cartões de pagamentos.

65. O orçamento da ação é executado via suprimento de fundos na modalidade secreta, para se preservar o sigilo da localização das unidades de proteção, da identidade e das atividades dos protegidos e policiais.

66. Essa prática encontra respaldo na Instrução Normativa nº 11/2009-DG/DPF, de 09 de novembro de 2009, que regulamenta a concessão, aplicação e comprovação de suprimento de fundos para o custeio das despesas decorrentes das atividades peculiares ao Departamento de Polícia Federal - DPF, com regime especial de execução, estatuído no art. 47 do Decreto nº 93.872/86. Cita-se o Art. 5º da referida IN e seu inciso VII:

"Art. 5º Consideram-se peculiares ao DPF as seguintes atividades:

(...)

VII - proteção ao depoente especial, nos termos do Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000;

(...)

§ 2º As despesas decorrentes das atividades previstas nos incisos II e VII e na alínea "b" do inciso VIII, serão executadas sob o regime especial de execução de caráter sigiloso."

67. Outro motivo para o suprimento de fundos é a necessidade de agilidade na realização de despesas, devido à imprevisibilidade e urgência de muitos gastos necessários à manutenção dos protegidos (saúde, vestuário, alimentação etc.).

68. Para investigar as causas da demora na liberação de recursos, a equipe de auditoria mapeou todo o processo desde a solicitação dos créditos orçamentários até a disponibilização dos suprimentos de fundo no Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF). Para isso, foram realizadas entrevistas com gestores e servidores da Coordenação de Orçamento e Finanças (COF), da Coordenação de Administração (COAD) e da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira (DEOF), subordinada à COAD. O mapa encontra-se no Apêndice A.

69. O processo começa com um memorando de solicitação de suprimento de fundos, enviado pela SPHE à COAD. Na COAD, o processo é encaminhado à DEOF, onde é efetuada análise de alcance do servidor a ser suprido, ou seja, verificação de se há qualquer restrição à concessão, segundo as normas já mencionadas. Caso não haja restrição, verifica-se se o servidor já possui CPGF.

70. Se o servidor não possui cartão válido, é feito pedido ao Banco do Brasil (BB). O prazo para confecção costuma ser de até 15 dias. É importante mencionar que os cartões podem ser emitidos a qualquer tempo e sem custo. Logo, não é necessário esperar a solicitação de suprimento de fundos para o pedido do CPGF.

71. Uma vez que o suprido não tenha restrições e possua cartão válido, é verificada a disponibilidade de crédito orçamentário. Caso os créditos não estejam disponíveis, é enviada

mensagem de solicitação à COF, via Siafi. Essa, então, libera o crédito pela emissão de nota de crédito, também no Sistema.

72. Se houver crédito disponível, a DEOF elabora proposta de programação financeira (PPF). Isso feito, a COF verifica se há disponibilidade financeira. Havendo disponibilidade, libera o recurso. Todos esses passos também são efetuados no Siafi, de modo que não há perda de tempo com trânsito de documentos entre os setores.

73. Com os recursos liberados, a DEOF emite nota de empenho e já realiza a apropriação (ou liquidação), via Siafi. Em seguida, é dada carga do valor do suprimento no CPGF, via autoatendimento do Banco do Brasil pela internet. Isso feito, comunica-se ao suprimento de que o recurso encontra-se liberado e pronto para uso.

74. Além da confecção do mapa, foram examinados todos os processos de solicitação de suprimentos de fundos de 2009 em diante. De acordo com as datas dos documentos que registraram as diversas etapas, foi construído o quadro a seguir:

Tabela 2 - Tempo entre as etapas dos processos de concessão de suprimento de fundos de 2009 e 2010.

Fonte: Análise documental efetuada pela equipe de auditoria no DPF.

75. Algumas observações sobre os processos analisados:

- 1/2009: foi feita antecipação do empenho em relação à liberação do crédito orçamentário, justificada pela urgência da necessidade do suprimento e viabilizada pela disponibilidade de saldo;

- 3/2009: demora maior pela ausência de CPGF válido do servidor a ser suprido;

- 4/2009: mesmo problema de falta do cartão; foi adotado novo procedimento de solicitar o crédito somente após verificada disponibilidade do cartão, para evitar que o crédito fique parado;

- 7/2009 e 8/2009: já havia crédito orçamentário disponível, motivo pelo qual não houve as fases de solicitação e liberação;

- 1/2010 e 2/2010: devido a mudanças nos centros de custos do DPF em 2010, todos os cartões de pagamentos tiveram que ser refeitos, o que atrasou os processos.

76. A média de tempo entre a primeira etapa do processo (memorando de solicitação) e a última etapa (carga do valor do suprimento no cartão) para os processos de 2009 e 2010 foi de 18 dias. Se forem desconsiderados dois processos de 2009 cuja demora foi causada pela falta de cartão dos supridos (3/2009 e 4/2009), a média cai para 11 dias corridos.

77. Em 2010, dois processos sofreram atrasos porque os cartões tiveram que ser refeitos, devido a mudanças nos centros de custos do DPF. Deixando de fora os processos que atrasaram por problemas de cartão (2 de cada ano), o mais demorado levou 12 dias.

78. Segundo entrevista com encarregado pela DEOF/COAD, a divisão fica a cargo do fechamento do exercício anterior até em torno do dia 10/01 de cada ano. Nesse período, os servidores do setor ficam completamente comprometidos com a tarefa. A partir daí, já poderiam ser processados pedidos de suprimento de fundos. Segundo o encarregado, não haveria impedimento a que a SPHE enviasse os pedidos antecipadamente, ainda no ano anterior, para processamento após o fechamento. Com isso, caso o servidor a ser suprido já possua CPGF válido e levando-se em conta a média de tempo necessária para o processo de liberação, os recursos poderiam estar disponíveis já no final de janeiro.

79. Como já mencionado, a SPHE ressenete-se de falta de recursos para manutenção do SPDE no início do ano. Analisando o quadro, porém, percebe-se que nos dois anos estudados somente foram enviados memorandos de solicitação a partir de fevereiro (06/02 em 2009 e 03/02 em 2010). Se no começo do ano, devido ao fechamento do ano anterior, normalmente já se espera um prazo maior para a concessão, é imprescindível que a SPHE se prepare para a situação e antecipe tanto o pedido do CPGF quanto a solicitação de suprimento de fundos, para que o quadro não seja agravado. Segundo gestor da COF, outros setores do DPF costumam enviar os pedidos ainda em dezembro, para que tudo esteja pronto no começo do ano.

80. Outra providência que pode ser tomada é o pedido antecipado dos CPGF para todos os servidores do setor que possam vir a ser supridos, já que essa ação não gera custo ao DPF e elimina a possibilidade de atraso devido à falta do cartão.

81. Outra hipótese que poderia gerar restrições à liberação de recursos, apontada no levantamento realizado pelo TCU, foi a demora na aprovação do orçamento. Pesquisa no SIAFI Gerencial demonstrou que, em anos nos quais a aprovação da LOA atrasou (2007 e 2008), foram disponibilizados créditos à Ação em duodécimos, como se vê no quadro a seguir, no qual os valores de dotação para os primeiros meses do ano correspondem a 1/12 da dotação inicial originária do Orçamento Geral da União (OGU) para o respectivo ano:

Tabela 3 - Dotações em duodécimos nos primeiros meses do ano.

Fonte: SIAFI Gerencial, acesso em maio/2010.

82. Em entrevista com gestor da COF, foi esclarecido que na primeira ou segunda semana de janeiro já são gerados os duodécimos. Também foi explicado que a ação é considerada prioritária dentro do DPF e, por esse motivo, não se contingenciarão os recursos a ela destinados.

83. Diante das análises apresentadas, verifica-se que as principais causas para os atrasos são: falta de antecipação do pedido dos CPGF a todos os servidores da SPHE que possam vir a ser supridos, para que no momento da solicitação de suprimento de fundos o servidor já possua o cartão, prevenindo atrasos no processo; e falta de antecipação no envio dos memorandos de solicitação de suprimento de fundos ao COAD.

84. Devido à demora na liberação dos suprimentos de fundos, o SPHE passa pelas seguintes dificuldades:

- falta de recursos para despesas básicas, como alimentação, saúde e manutenção em geral, principalmente nos primeiros meses do ano (em 2009 e 2010, os recursos só foram liberados a partir da segunda quinzena de fevereiro);
- Necessidade de estoque de mantimentos no final do ano;
- baixa execução orçamentária;
- atrasos em pagamentos de contas como aluguel, condomínio, eletricidade (nesse caso levando a risco de interrupção do serviço);
- necessidade de articulação pessoal dos policiais com fornecedor de energia, gerentes de supermercados, locatários etc., para pedir tolerância quanto aos atrasos, acarretando exposição desnecessária da equipe.

85. Conclui-se que, excetuando-se os atrasos devidos à ausência de Cartão de Pagamentos do Governo Federal dos supridos e à falta de antecipação das solicitações de concessão de suprimentos de fundos, os processos não podem ser considerados demasiadamente morosos. Ademais, a execução da ação via suprimento de fundos confere agilidade e rapidez à administração dos gastos do dia a dia do Serviço. Para que o problema da demora na liberação de recursos seja mitigado, basta que a SPHE solicite os CPGF e os suprimentos de fundos com maior antecedência.

86. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao Serviço de Proteção aos Direitos Humanos e ao Depoente Especial que solicite Cartão de Pagamentos do Governo Federal antecipadamente para todos os servidores que ingressem no serviço e possam vir a ser supridos; e envie os memorandos de solicitação de suprimento de fundos com antecedência suficiente para garantir a liberação dos recursos tempestivamente, especialmente quando para utilização no início de cada ano fiscal.

87. Com a adoção das ações indicadas, espera-se que o SPHE obtenha os seguintes benefícios:

- redução do período sem disponibilidade financeira no início do ano para menos de um mês;
- prevenção de falta de recursos no decorrer do exercício;
- maior aproveitamento dos recursos da ação (maior execução orçamentária);
- redução dos problemas de atrasos no pagamento de contas;
- menor exposição da equipe junto a fornecedores.

5. Inexistência de indicadores de desempenho

88. O Serviço de Proteção ao Depoente Especial não utiliza indicadores de desempenho que auxiliem o planejamento e a execução das atividades e permitam avaliar a relevância da Ação no Programa Combate à Criminalidade.

89. O levantamento realizado pelo TCU em novembro de 2006 (TC 026.224/2006/7) apontou a ausência de indicadores específicos para a ação Serviço de Proteção ao Depoente Especial. Conforme informação do gestor, não havia indicadores para a ação, nem eram utilizados os indicadores do programa Combate à Criminalidade, que se referem ao prazo e à taxa de conclusão de inquéritos policiais na Polícia Federal.

90. O atual gestor do SPHE confirmou que não foram definidos indicadores de desempenho para a ação, e que o registro dos dados continua a ser realizado em planilhas Excel e em documentos Word. No entanto, segundo o gestor, está em desenvolvimento sistema de informações que controlará a inclusão dos depoentes e o registro das ocorrências diárias nos plantões.

91. Outra situação verificada é a ausência de registro do resultado do julgamento do processo vinculado à testemunha que recebeu proteção, impossibilitando a definição de indicador que demonstre a contribuição do SPDE ao combate ao crime organizado. Um indicador interessante, a exemplo do utilizado pelo WITSEC americano, seria o percentual de condenação em processos com colaboração de testemunhas protegidas, expresso pelo número de condenações em processos com colaboração de testemunhas protegidas, dividido pelo número de acusados nesses processos, multiplicado por cem.

92. A inexistência de um sistema de informações próprio, que registre os dados de forma segura e confiável, dificulta o gerenciamento das informações e a implementação dos indicadores. Para que os indicadores funcionem como ferramenta de gestão, é preciso que os dados alimentados sejam claros e precisos, pois um dado incorreto pode levar a decisões equivocadas.

93. Como exemplo de boa prática de gestão nessa área, destaca-se a construção de indicadores de desempenho instituídos pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), conforme recomendação no Acórdão 600/2005-TCU-Plenário, em decorrência da auditoria operacional no Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Apêndice C).

94. O sistema Estadual de Proteção a Pessoas (SEPP) do estado de Pernambuco também é referência na definição de indicadores, que abrangem o monitoramento de tempo, custo, demanda, descumprimento de norma de segurança, vulnerabilidade (perfil), percentual de perdas de vidas humanas dos protegidos, e índice de satisfação do usuário com o serviço de proteção (Apêndice B).

95. Como consequência da falta de indicadores, o planejamento e a avaliação dos resultados do SPDE ficam prejudicados, pois os gestores não podem se apoiar em critérios quantitativos e objetivos para avaliar se as ações implementadas funcionam ou se há necessidade de mudanças de rumo, ou seja, para tomar decisões estratégicas de gestão.

96. À luz dos argumentos apresentados, entende-se necessário recomendar ao Serviço de Proteção aos Direitos Humanos e ao Depoente Especial que estruture o sistema de informações gerenciais do SPDE e institua indicadores de desempenho que auxiliem o planejamento e a execução

da Ação, bem como possibilitem avaliação objetiva dos benefícios por ela gerados, usando como parâmetro os indicadores sugeridos no relatório de avaliação do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

97. Considerando a importância da avaliação dos resultados da colaboração de testemunhas protegidas no combate ao crime organizado, e com base no art. 5º, II, da Lei nº 11.364 de 2006, que constitui como objetivo do Departamento de Pesquisa Judiciária do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ) o desenvolvimento de pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira, propõem-se recomendar ao DPJ/CNJ que estude a viabilidade de sistematizar informações sobre o resultado dos processos criminais nos quais houve a colaboração de testemunhas ameaçadas e réus colaboradores.

98. Espera-se com essas medidas alcançar os seguintes benefícios: agilidade e confiabilidade no registro e obtenção de dados e informações sobre o SPDE; instituição dos indicadores de desempenho como apoio ao planejamento, monitoramento e avaliação do Serviço, aprimorando sua gestão; sistematização de informações sobre os resultados da colaboração de testemunhas protegidas e réus colaboradores com a Justiça no combate ao crime organizado.

6. Eliminação dos conflitos entre policiais e protegidos

99. O relacionamento entre os policiais federais que atuam no SPDE e seus protegidos ocorre de forma pacífica, não havendo mais registros de denúncias a respeito de irregularidades e violações de direitos humanos.

100. O Ofício nº 850/05 MPF/PRDF/PRDC/LT, encaminhado em dezembro de 2005 pela Procuradoria da República dos Direitos do Cidadão (PRDC) - Procuradoria da República do Distrito Federal (PRDF), transcreve depoimentos de protegidos que reclamavam do tratamento recebido dos agentes, da falta de apoio psicológico, das precárias instalações, da carência de atendimento médico e odontológico.

101. Em entrevista no MPF, a Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão informou que, desde 2008, não há mais denúncias de maus tratos e agressões aos depoentes e seus familiares por parte dos protetores, ou qualquer outra espécie de reclamação dos beneficiários do SPDE.

102. Apesar do sigilo necessário que envolve as atividades do Serviço, com a colaboração da gestão do SPHE foi possível realizar entrevista com uma testemunha, que relatou estar satisfeita com a proteção recebida. Afirmou que as instalações eram boas, que ela e seus dependentes recebiam acompanhamento psicológico, e que os policiais se manifestavam de forma profissional e atenciosa. Segundo ela, no início estavam inseguros e assustados, mas já se sentiam melhor devido ao atendimento prestado pelo serviço.

103. O relatório de gestão do DPF no ano de 2009 lista os avanços obtidos na prestação do serviço de proteção, conforme o texto transcrito:

"A ação Proteção ao Depoente Especial, que objetiva o fornecimento de meios e recursos para a implementação de atividade direcionada à assistência e proteção à testemunha ameaçada obteve avanços consideráveis no ano de 2009. Dentre tais progressos podem ser citados: 1 - Estabelecimento de parceria com o SIMED/DPF a fim de disponibilizar uma psicóloga para atender exclusivamente os depoentes especiais e seus familiares; 2 - Realização de curso de capacitação, com a formação de aproximadamente 150 policiais, com a participação de 20 policiais federais no IV Simpósio Internacional de Proteção a Testemunhas promovido pelo U.S. Marshals; 3 - Elaboração de um manual de procedimentos contendo as boas práticas no tocante à atuação dos servidores do Departamento de Polícia Federal na proteção de depoentes especiais;(..."

104. Autoridades policiais e agentes de polícia federal tiveram a oportunidade de participar do IV Simpósio Internacional de Proteção a Testemunhas promovido pelos U.S. Marshals, entidade americana responsável por esse tipo de serviço nos Estados Unidos. No evento, foi realizada capacitação sobre os procedimentos internacionais utilizados na proteção de testemunhas ameaçadas.

105. Houve também capacitação de 72 policiais por meio do curso de táticas operacionais de Proteção ao Depoente Especial, ministrado na Academia Nacional de Polícia (ANP). Durante o curso, foi utilizado o manual de procedimentos para proteção ao depoente, que esclarece as normas que regem o SPHE, demonstra as táticas de proteção e explica como gerenciar conflitos e crises emocionais.

106. O gestor responsável pelo SPHE relatou que os protegidos chegam ao SPDE muito abalados emocionalmente, tanto pelos crimes dos quais são testemunhas, como pela circunstância de estarem afastados de todo convívio social. Desta forma, a testemunha e seus familiares necessitam de uma atenção especial e de uma maior compreensão por parte dos seus protetores.

107. O atendimento psicológico exclusivo ao Depoente Especial foi implantado através de parceria com o Serviço de Inspeção e Assistência Médica (SIMED/DPF) que disponibilizou uma psicóloga para realizar o acompanhamento dos protegidos. No relatório de atividades 2009 do SPHE é citado o resultado do atendimento psicológico através da parceria com SIMED:

"Atendimento mais célere dos casos submetidos ao tratamento psicológico, resultando diretamente na diminuição das queixas por parte dos depoentes especiais acerca do serviço prestado por este setor, melhorando inclusive o relacionamento entre as testemunhas e os policiais."

108. A atuação dos policiais no SPDE exige uma capacitação diferenciada, pois a principal tarefa passa a ser proteger, não mais prender. O treinamento para proteção a testemunhas possibilitou o desenvolvimento de habilidades do protetor para tratar com o depoente e seus familiares, minimizando os conflitos.

109. O treinamento também permitiu aos gestores avaliar e selecionar os policiais com perfil mais adequado para atuar no SPDE, o que resultou na redução da rotatividade da equipe e melhorou a qualidade do serviço prestado.

110. As ações de capacitação para proteção a testemunhas tornaram-se um atrativo para os servidores ingressarem no SPHE e apresentaram outros aspectos positivos, como citado no relatório de planejamento estratégico SPHE 2010-2015:

"(...) as ações de capacitação implantadas pelo Setor tiveram reflexo direto no aumento da autoestima dos policiais, propiciando a conscientização da importância do trabalho desenvolvido pelos mesmos e o conhecimento técnico sobre o assunto, que agregou valor à habilitação policial conferida pela Academia Nacional de Polícia na formação dos Policiais Federais (...)"

111. No levantamento realizado pelo TCU em 2006 consta como fragilidade do serviço a falta de capacitação dos profissionais envolvidos e a inexistência de acompanhamento psicológico aos servidores. No entanto, segundo depoimento de policiais do SPDE em entrevista, eles não se ressentem mais da falta de atendimento psicológico para auxiliá-los na execução de suas atividades, uma vez que a capacitação para atuar na proteção a testemunhas e a assistência psicológica prestada aos protegidos melhoram sensivelmente as condições de trabalho.

112. A elaboração do curso e do manual de procedimentos para proteção ao depoente especial possibilita a disseminação de conhecimentos e técnicas tanto aos policiais federais quanto aos dos estados, conforme previsto no Objetivo Estratégico I, da diretriz nº 15 do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3):

"d) Garantir a formação de agentes da Polícia Federal para a proteção das pessoas incluídas nos programas de proteção de pessoas ameaçadas, observadas suas diretrizes.

Recomendação: Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a capacitação dos policiais protetores, considerando as especificidades das medidas protetivas no âmbito deste programa."

113. À luz das evidências e análises apresentadas, propõe-se recomendar a Coordenação-Geral de Defesa Institucional do Departamento de Polícia Federal (CGDI/DPF) que garanta a continuidade dos treinamentos de capacitação e atualização de policiais federais e de policiais dos estados que atuem na proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas, e promova participação de policiais envolvidos com o SPDE em eventos que possibilitem o intercâmbio de práticas policiais de proteção a testemunhas, enriquecendo o conhecimento e fortalecendo a atuação dos programas de proteção.

114. Espera-se que a implementação dessas iniciativas promova o contínuo aperfeiçoamento da atuação da equipe do SPDE e a disseminação da doutrina policial sobre proteção a

testemunhas tanto para policiais federais quanto para os dos estados, de forma a contribuir com a melhoria dos serviços de proteção e assegurar a integridade física e psicológica dos protegidos.

7. Outros fatores que limitam a atuação do SPDE e demais programas de proteção a testemunhas

115. Durante o planejamento da auditoria, foram identificados três fatores que representam obstáculos ao bom funcionamento não só do Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE), mas também dos demais programas de proteção a testemunhas, como o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas e os Provita"s estaduais. A solução dos problemas apontados pode trazer benefícios significativos aos diversos programas de proteção a testemunhas existentes no país.

7.1. Ausência de serviços formais de proteção provisória nos estados

116. A auditoria levantou, com base nas entrevistas realizadas com os diversos atores envolvidos com o tema da proteção a testemunhas, que não há serviços formais de proteção provisória (ou pouso provisório) na maioria dos estados.

117. Estabelece o artigo 5º, § 3º, da Lei 9.807/1999:

"Em caso de urgência e levando em consideração a procedência, gravidade e a iminência da coação ou ameaça, a vítima ou testemunha poderá ser colocada provisoriamente sob a custódia de órgão policial, pelo órgão executor, no aguardo de decisão do conselho deliberativo, com comunicação imediata a seus membros e ao Ministério Público." (Grifos nossos).

118. Da Lei, ainda, o artigo 4º, § 2º:

"Os órgãos policiais prestarão a colaboração e o apoio necessários à execução de cada programa."

119. Depreende-se dos artigos citados que, caso determinada testemunha ou vítima se encontre em situação de risco e dependendo das circunstâncias, ela pode ser colocada sob proteção provisória de órgão policial, enquanto aguarda sua inclusão em programa de proteção. Nota-se que o dispositivo menciona que a vítima ou testemunha pode ser colocada sob proteção pelo órgão executor, ou seja, é desse a competência da decisão. O art. 4º da lei também determina que os órgãos policiais prestarão a colaboração e apoio necessários à execução de cada programa. Assim, essa colaboração não se trata de uma faculdade do órgão policial, senão uma obrigação.

120. No âmbito do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, que atende os estados que não possuem Provita, quem presta o serviço de proteção provisória às vítimas e testemunhas enquanto aguardam decisão sobre sua inclusão é o SPDE. Já nas unidades da Federação onde existe Provita, essa proteção deve ser prestada por órgão policial estadual.

121. A grande maioria dos estados realiza a proteção provisória de uma maneira informal, baseada em contatos pessoais dos agentes envolvidos e articulações para atendimento aos casos que se

apresentam, conforme afirmou em entrevista o gestor do Núcleo de Acolhimento Provisório - NAP, ligado à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos - SEJUDH de Pernambuco. Segundo relatos dos gestores e especialistas entrevistados, atualmente esse seria o único serviço de proteção provisória estadual formalizado, podendo ser citado como boa prática.

122. O NAP é a porta de entrada para os três programas de proteção existentes naquele Estado, quais sejam o Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos - PEPDDH, o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte - PPCAAM e o Programa de Assistência a Vítimas, Testemunhas Ameaçadas e Familiares de Vítimas - PROVITA. Seu objetivo é acolher provisoriamente potenciais usuários dos programas de proteção existentes enquanto os órgãos colegiados competentes apreciam os pedidos de proteção.

123. O NAP tem equipe técnica reduzida e colaboração de policiais em uma célula de segurança. Para efetivar a custódia provisória o NAP utiliza locação de imóveis e pousadas dentro do estado e faz permutas com outros estados, quando o risco é considerado grave.

124. Na opinião do gestor do NAP, cada estado deveria ter a sua proteção provisória institucionalizada, com permutas de protegidos com outros estados em casos de risco elevado e com o SPDE coordenando permutas e acolhendo os casos mais graves. Considera fundamental o acolhimento provisório, pois nesse período a pessoa fica protegida, enquanto o conselho do programa respectivo tem tempo para analisar melhor o caso, os requisitos legais, fazer contato com o MP e outras providências para subsidiar melhor a decisão sobre a inclusão.

125. Além do NAP, conforme informou gestor responsável pelo SPDE, os serviços de proteção provisória do Rio de Janeiro, que estaria em fase final para a sua institucionalização, mediante Decreto, e o de São Paulo, que funciona bem, ainda que não institucionalizado, são outros que podem ser apontados como efetivos e satisfatórios.

126. Deve ser mencionado que o Programa Nacional de Direitos Humanos 2 (PNDH-2), elaborado em 2000, já continha o seguinte objetivo:

"67. Estruturar o serviço de proteção ao depoente especial instituído pela Lei nº 9.807/99 e regulamentado pelo Decreto 3.518/00, assim como fomentar e apoiar a estruturação desses serviços nos estados."

127. Já o PNDH-3, de 2008/2009, em sua Diretriz 15, Objetivo Estratégico II, Ação Programática "d", consta a seguinte recomendação:

"Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a criação de Serviço de Proteção ao Depoente Especial, com recursos humanos e materiais necessários ao exercício de suas funções."

128. Por força da autonomia federativa, o Governo Federal não pode impor aos estados a criação de órgãos ou ações de governo. A Lei 9.807/1999 apenas prevê a colaboração dos órgãos

policiais, mas cabe a cada estado organizá-la da maneira como bem entender. Contudo, a execução desse tipo de serviço sem a devida institucionalização o sujeita a uma série de riscos e dificuldades,

como por exemplo:

- dependência de contatos pessoais entre os agentes envolvidos (autoridades, policiais, pessoal ligado aos programas de proteção, conselho deliberativo etc.) e da boa vontade desses agentes para efetivar proteções;

- risco de não se conseguir a proteção, caso pessoas-chaves se ausentem;

- demora na efetivação do serviço;

- possibilidade de que a proteção se dê em condições precárias (em delegacias ou quartéis);

- dificuldade de obtenção de cooperação por parte de outros serviços públicos que os protegidos possam necessitar, como por exemplo o de saúde;

- desconhecimento do serviço decorrente da informalidade de sua prestação;

- dificuldade de coordenação e intercâmbio com outros estados.

129. A Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. Em seu Artigo 4º, estabelece que o FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros, a:

"I - reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais; (...)

§ 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará o ente federado que se comprometer com os seguintes resultados: (...)

II - desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública; (...)

V - redução da criminalidade e insegurança pública; e

VI - repressão ao crime organizado."

130. A criação dos serviços de proteção provisória nos estados está relacionada a equipamento, treinamento e qualificação de forças policiais para atuarem em ações integradas com outros órgãos de segurança pública, em apoio aos programas de proteção a testemunhas ameaçadas. Esses, por sua vez, são instrumentos de redução da criminalidade e a repressão ao crime organizado. Dessa maneira, entende-se que projetos com objetivo de criar serviços de proteção provisória nos estados podem se enquadrar nas hipóteses de apoio financeiro do FNSP.

131. Em função das situações apresentadas, conclui-se que a criação formal dos serviços estaduais de proteção provisória é recomendável, à vista dos riscos aos quais estão submetidos os serviços e as pessoas ameaçadas quando essa proteção é exercida de forma improvisada e não institucionalizada.

132. Ante o exposto, com fulcro no artigo 5º, § 3º, e artigo 4º, § 2º, da Lei 9.807/1999, propõe-se recomendar:

- À Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República que estimule a criação de serviços de proteção provisória nos estados, por meio de apoio institucional e financeiro, e oriente os estados a elaborarem projetos com esse fim a serem submetidos ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública para obtenção de recursos;

- Ao Serviço de Proteção aos Direitos Humanos e ao Depoente Especial que forneça o apoio necessário para a capacitação das equipes dos serviços estaduais.

133. Espera-se que a criação de serviços de proteção provisória nos estados possibilite o fim da dependência de contatos pessoais para efetivação da proteção, garantindo estabilidade ao serviço; maior agilidade e melhores condições de acolhimento e proteção das pessoas ameaçadas, com redução do risco de vida da pessoa a ser protegida; maior disseminação dos programas de proteção, estímulo ao intercâmbio entre os estados e difusão de conhecimento em treinamentos ministrados pelo SPHE.

7.2. Longo período de permanência nos programas de proteção

134. Vítimas e testemunhas ameaçadas permanecem por longos períodos aos cuidados dos programas de proteção, excedendo em muitos casos a duração máxima prevista na legislação.

135. A Lei 9.807 de 1999, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas e institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, estabelece:

"Art. 11 A proteção oferecida pelo programa terá a duração máxima de dois anos.

Parágrafo único. Em circunstâncias excepcionais, perdurando os motivos que autorizam a admissão, a permanência poderá ser prorrogada."

136. Devido ao caráter provisório da proteção oferecida pelo Serviço de Proteção ao Depoente Especial, não há prazo limite para permanência instituído em normativo. Além disso, o SPDE não tem indicadores definidos para a sua ação. Entretanto, o Programa Federal coleta os dados dos Provita's estaduais e alimenta os indicadores utilizados na avaliação de desempenho e resultado dos programas.

137. Conforme os registros das planilhas da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT), o cálculo mais recente do tempo médio de permanência nos Programas Estaduais e no Federal é de trinta meses. A média excede em 6 meses o prazo que deveria ser máximo, salvo em circunstâncias excepcionais. Alguns protegidos ficam no programa por poucos meses, porém outros permanecem por vários anos, ultrapassando o tempo máximo previsto na legislação.

138. No ofício nº 25/SEDH/PR, de 10 de fevereiro de 2010, enviado ao TCU a respeito da implementação das recomendações exaradas em virtude da auditoria no Programa de Proteção a

Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, destacam-se dois indicadores informados: o tempo médio de permanência até o primeiro depoimento, registrando 9 meses; e o percentual de desligamento voluntário, calculado em 69%.

139. A morosidade da tramitação dos processos judiciais é a principal causa do longo período de permanência dos beneficiários nos programas de proteção, segundo depoimento dos gestores, confirmado tanto pelo elevado tempo médio de permanência até o primeiro depoimento e como também pelo elevado percentual de desligamento voluntário.

140. Ao serem admitidas no programa, as testemunhas são deslocadas para outra cidade ou estado, ficam com a vida em suspenso enquanto aguardam o processo judicial e têm que esperar, em média, 9 meses para o primeiro depoimento. É importante ressaltar que não se trata, nesse caso, de réus colaboradores presos, mas de cidadãos como outros quaisquer, que pelo infortúnio de haverem se tornado testemunhas e por terem decidido colaborar com a justiça, têm suas vidas totalmente transformadas. Além disso, quanto maior o período de permanência em restrição de liberdade, mais difícil se torna a reinserção social do colaborador e de seus familiares.

141. Segundo apontado por gestor do SPHE, as testemunhas têm sede de justiça. Elas querem colaborar, porém sofrem muito com a demora nos processos judiciais e só ficam livres ao término do processo, com trânsito em julgado, ou quando o criminoso em questão vem a falecer. No caso de júri popular, a testemunha é sempre chamada a reviver os fatos e recontar o ocorrido. Ainda segundo relatos das entrevistas, muitas pessoas afirmam preferir perder a vida à liberdade, e apenas aqueles que não têm escolha entram nos programas.

142. Outras consequências da longa permanência de vítimas e testemunhas nos programas de proteção são o alto custo para o Estado e a restrição ao ingresso de novos beneficiários, que deixam de ser atendidos por limitação de verba e de locais para proteção. Essa situação, portanto, compromete a eficiência e a eficácia dos programas de proteção, pois o custo por protegido é maior do que poderia ser, o que, por sua vez, limita o alcance dos programas de proteção.

143. Um recurso que poderia minimizar o problema é a produção antecipada de prova testemunhal nos casos em que há testemunhas sob proteção dos programas, pois contribuiria para amenizar a ansiedade, a instabilidade emocional do colaborador e até mesmo reduzir o alto percentual de desligamento voluntário. Segundo Procurador da República entrevistado, a produção antecipada da prova testemunhal é um recurso pouco utilizado para estes casos e deveria ter seu uso estimulado.

144. O Código de Processo Civil prevê a produção antecipada da prova conforme transcrição dos artigos:

"Art. 846. A produção antecipada da prova pode consistir em interrogatório da parte, inquirição de testemunhas e exame pericial.

Art. 847. Far-se-á o interrogatório da parte ou a inquirição das testemunhas antes da propositura da ação, ou na pendência desta, mas antes da audiência de instrução:

I - se tiver de ausentar-se;

II - se, por motivo de idade ou de moléstia grave, houver justo receio de que ao tempo da prova já não exista, ou esteja impossibilitada de depor."

145. No intuito de colaborar para a solução dos problemas apontados na auditoria operacional do Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, o Acórdão nº 600/2005-TCU-Plenário recomendou à Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR) o 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.

146. Essa questão também é tratada no Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3), de 2008/2009, que recomenda ao Poder Judiciário a priorização dos processos que envolvam pessoas sob proteção (Diretriz 15, Objetivo Estratégico II, Ação Programática "a").

147. Nesse sentido, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 86, de 2007 (nº 7.711/2007, na Casa de origem), de autoria da Presidência da República, que acrescenta o artigo 19-A à Lei nº 9.807/99, para conferir prioridade de tramitação ao inquérito e ao processo penal em que figure como indiciado, acusado, testemunha ou vítima pessoa protegida pelo programa de que trata a referida Lei. Além disso, estabelece como regra a antecipação dos depoimentos das pessoas protegidas pelos programas.

148. O PLC nº 86/2007 tramita em conjunto com o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 3º de 2001. Em 2009, o relator, senador Eduardo Suplicy (PT-SP), manifestou-se pela aprovação do PLC nº 86, de 2007 e pela rejeição do PLS nº 3, de 2001. Atualmente, a matéria aguarda votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, desde 17/06/2009.

149. Situação análoga foi contemplada pelo estatuto do idoso, instituído pela Lei nº 10.741/03, que conferiu prioridade aos processos judiciais em que idosos são parte, conforme a transcrição do texto:

"Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância."

150. De acordo com as análises apresentadas e em razão dos diversos prejuízos, de ordem econômica e humana, decorrentes da morosidade dos processos nos quais são parte testemunhas acolhidas por programas de proteção, e considerando a estagnação do trâmite do PLC nº 86, de 2007, entende-se pertinente recomendar à SEDH/PR que:

- solicite audiência à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, com o objetivo de expor a importância do PLC nº 86, de 2007, que prioriza a tramitação do inquérito e do processo criminal em que figure testemunha protegida pelos programas de que trata a Lei nº 9.087 de 1999, e solicitar a sua inclusão em pauta;

- oriente as instituições parceiras sobre o recurso da produção antecipada da prova testemunhal e estimule o seu uso, com o intuito de mitigar os problemas advindos da morosidade dos processos judiciais que envolvem testemunhas protegidas.

151. Espera-se com essas medidas promover a celeridade dos processos que envolvem vítimas e testemunhas ameaçadas protegidas pelos programas de que trata a Lei nº 9.807/99, e com isso: reduzir o tempo de permanência dos beneficiários nos programas de proteção; facilitar sua reinserção social; reduzir a taxa de desistência dos colaboradores; aumentar a capacidade de atendimento dos programas; reduzir o custo de manutenção dos protegidos; obter maior eficiência e eficácia dos programas de proteção como instrumento de combate ao crime organizado.

7.3. Desconhecimento dos programas de proteção

152. O Serviço de Proteção ao Depoente Especial e demais programas de proteção são desconhecido pela sociedade e também por parte dos atores envolvidos e instituições parceiras, o que causa transtornos e restringe a contribuição dos programas no combate ao crime organizado.

153. O SPDE foi criado em 2000, pelo Decreto nº 3.518/2000, tendo como objetivo a prestação de medidas de proteção assecuratórias da integridade física e psicológica do depoente especial. Em 10 anos de existência do serviço, foram protegidas 221 testemunhas, além de seus familiares. No último ano, quinze testemunhas foram beneficiárias do SPDE.

154. Auditoria realizada pelo TCU no Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita), em 2004, constatou que a divulgação do programa não era executada de forma sistêmica e contínua, o que tende a prejudicar o acesso de novos beneficiários.

155. O Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas e o SPDE são programas de proteção distintos, contudo estão relacionados. Segundo o Decreto nº 3.518/2000, o encaminhamento das pessoas que devem ser atendidas pelo Serviço de Proteção ao Depoente Especial só pode ser efetuado pelo Conselho Deliberativo Federal, ligado ao Programa, ou pelo Ministro de Estado da Justiça, sendo que a maioria das inclusões ocorre por solicitação do Conselho. Esse é composto por representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados relacionados com a segurança pública e a defesa dos direitos humanos.

156. Durante entrevista, uma das testemunhas protegidas pelo SPDE comentou que tomou conhecimento dos programas de proteção em reunião sobre direitos humanos que ocorreu na sua comunidade. Entretanto, apenas compreendeu o funcionamento dos programas e das regras às quais teria que se submeter quando já se encontrava em situação de risco.

157. A mesma testemunha argumentou que se o programa tivesse maior divulgação, outras pessoas estariam protegidas e com o direito à vida preservado. Ela comentou que dois conhecidos seus que estavam em situação de risco acabaram sendo assassinados, já que não conheciam os programas e não solicitaram proteção.

158. O gestor do SPHE informou que o desconhecimento dos procedimentos de inclusão no SPDE por parte de atores envolvidos - como autoridades policiais, membros do Ministério Público e do Judiciário - tem provocado situações complicadas. Como exemplo, mencionou caso de decisão judicial que determinou a inclusão de um preso no SPDE. A equipe precisou localizar o Juiz responsável e solicitar que a decisão fosse revista, uma vez que o Serviço não tinha condições de acolher o detento, pois as unidades de proteção (UPs) não possuem celas.

159. Mera leitura do Decreto nº 3.518/2000 e da Lei nº 9.807/1999 não é suficiente para o entendimento do funcionamento dos programas de proteção e de suas inter-relações. Além disso, como não há material explicativo detalhado, nem divulgação sistematizada para as instituições e atores envolvidos, o programa não alcança parte do público alvo que necessita de proteção.

160. A necessidade de melhores esclarecimentos a respeito do funcionamento dos programas de proteção é percebida também por Procurador da República entrevistado, que sugeriu a criação de manual, destinado aos Procuradores da República, acerca da proteção de vítimas, testemunhas ameaçadas e réus colaboradores, com o fim de favorecer a disseminação do conhecimento a respeito do tema e ampliar o alcance dos programas.

161. Outro fator que afeta os programas é a divulgação de informações incorretas. Gestores informaram que, frequentemente, autoridades policiais transmitem explicações equivocadas e até fazem promessas em descompasso com a legislação. Quando isso ocorre, a testemunha protegida cria expectativas equivocadas sobre o programa e depois acaba frustrada. Com isso, passa a desconfiar do programa e procura se defender, segurando informações, contribuindo pouco com os depoimentos ou até desistindo de depor e solicitando sua exclusão do serviço de proteção.

162. No relatório da auditoria do Provita, a divulgação do programa para novos juízes do Tribunal de Justiça durante o treinamento na Escola Judicial, em Minas Gerais, foi identificada como boa prática. Da mesma forma, a realização de palestra sobre o SPDE no curso de formação da PF contribui para a disseminação do conhecimento do serviço aos novos servidores da Polícia Federal.

163. Também se destacam como boas práticas a troca de experiência entre os diversos órgãos que participaram do IV Simpósio Internacional de Proteção a Testemunhas, promovido pelos U.S. Marshals, e a divulgação dos programas de proteção através de cartilhas, como a elaborada pelo Provita do estado de Minas Gerais, conforme informação do gestor da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT).

164. A definição de uma política institucional de divulgação faz parte das recomendações do Acórdão 600/2005-TCU-Plenário à CGPT. A implementação e o alcance das ações realizadas para o cumprimento da recomendação será objeto de monitoramento a ser realizado pelo Tribunal de Contas da União em momento oportuno. Contudo, diante dos problemas enfrentados pelo SPDE devido ao desconhecimento dos detalhes de seu funcionamento por parte de atores envolvidos, considera-se importante que o DPF desenvolva ações de disseminação de conhecimento direcionadas aos públicos específicos com os quais se relaciona.

165. Diante das considerações expostas, entende-se relevante recomendar ao Serviço de Proteção aos Direitos Humanos e ao Depoente Especial que realize ações de disseminação de conhecimento voltadas a juízes, delegados, promotores, procuradores, autoridades policiais e demais atores envolvidos com a proteção à testemunha, com o objetivo de transmitir informações relevantes quanto ao funcionamento do Serviço de Proteção ao Depoente Especial.

166. Espera-se com essa medida evitar mal entendidos, desistências e encaminhamentos impróprios. Almeja-se, principalmente, ampliar o uso da proteção a testemunhas, gerando maior efetividade na proteção dos direitos humanos das vítimas e testemunhas ameaçadas e maior efetividade no combate ao crime organizado.

8. (...) Comentários do gestor

167. O presente Relatório foi encaminhado aos gestores do Serviço de Proteção ao Depoente Especial, em 02 de agosto de 2010, pelo Ofício nº 156/2010-SEPROG/TCU, para apresentação de comentários. Em resposta, foi recebido pela Seprog o Ofício nº 151/2010-SPHE/DDH/CGDI/DIREX, de 25 de agosto de 2010, cujo teor é citado a seguir:

"Senhor Secretário,

Em atenção ao Ofício nº 156/2010-SEPROG/TCU, datado de 02 de agosto de 2010, informa-se a Vossa Senhoria que esta Autoridade Policial concorda integralmente com as observações contidas no relatório de auditoria operacional na ação Serviço de Proteção ao Depoente Especial, razão pela qual se conclui pela total pertinência das recomendações ali contidas.

Atenciosamente," (assinou o Gestor)."

2. Com base nessas conclusões, às fls. 42/42-v do v.p., a equipe de auditoria propôs sejam encaminhadas uma série de recomendações a diversos órgãos relacionados ao Serviço de Proteção ao Depoente Especial - SPDE, com vistas a contribuir para o contínuo aperfeiçoamento desse programa, conferindo-lhe maior eficiência e eficácia como instrumento de combate ao crime organizado.

3. A proposta de encaminhamento foi integralmente acolhida pela gerente da 1ª Divisão da Seprog e pelo secretário dessa unidade (fl. 46, v.p.).

É o Relatório

Voto

Não poderia iniciar este voto sem ressaltar mais uma vez a relevância das auditorias de natureza operacional, em especial daquelas com enfoque na avaliação de programas, que têm contribuído para o aperfeiçoamento das ações governamentais nas mais diversas áreas, resultando em benefícios para a sociedade, razão maior dos esforços desta corte de contas.

2. Nesta ocasião, apresento a este colegiado pleno o resultado da auditoria operacional realizada no Serviço de Proteção ao Depoente Especial - SPDE, serviço este consubstanciado "na prestação de medidas de proteção assecuratórias da integridade física e psicológica do depoente especial, aplicadas isoladas ou cumulativamente, consoante as especificidades de cada situação" (art. 11 do Decreto 3.518, de 20/6/2000).

3. Registro que a concretização do presente trabalho contou com destacada contribuição do eminente Ministro substituto Augusto Sherman Cavalcanti - relator do acórdão 1.471/2009-Plenário -, que, partindo de provocação do Ministério Público Federal e sopesando a relevância do assunto, suscitou a importância de se dar início à auditoria já no segundo semestre de 2009 ou no primeiro de 2010.

4. Diante das informações colhidas pela equipe da Seprog e levando-se em consideração o potencial de contribuição da fiscalização proposta, o escopo da auditoria foi direcionado a questões consideradas mais relevantes em relação à atuação do SPDE e de outros programas de proteção a testemunhas. Em consequência, foram definidos sete temas, dos quais destaco aqueles afetos à proteção do réu-colaborador, aos indicadores de desempenho e à divulgação dos programas de proteção.

5. Conforme se depreende do pronunciamento técnico colacionado no relatório precedente, o SPDE passou por diversas alterações entre 2006 e 2010 que vão, desde mudanças organizacionais na estrutura do serviço, na equipe gestora e no treinamento dos servidores, até a revisão de regras para admissão, permanência de protegidos e definição do perfil e do número de beneficiários a serem assistidos. Com isso, a maior parte dos problemas relatados em levantamento realizado pelo TCU em 2006 deixou de existir, resultando na ausência de registro de reclamações, por parte de beneficiários, junto ao Ministério Público da União a partir de 2008.

6. Por representar motivo de grande preocupação e ser digno de destaque, necessário atentar ao fato de que a proteção aos réus colaboradores presos, prevista no Decreto 3.518/2000, não vem sendo posta em prática no âmbito do SPDE, que tem atuado apenas na proteção de caráter provisório de pessoas que aguardam inclusão no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - Provita.

7. Como solução para essa lacuna, apontou-se a necessidade de implantação do Programa de Proteção ao Réu Colaborador Preso, mediante acordo de cooperação entre o Departamento

Penitenciário Nacional - Depen e o Departamento de Polícia Federal - DPF, visto que este órgão não conta com instalações apropriadas à finalidade do SPDE.

8. Considerando que a aludida parceria, embora em fase de implementação, ainda não se concretizou, tenho por pertinente a proposta de se recomendar ao DPF e ao Depen que levem a cabo as tratativas destinadas a viabilizar a proteção ao réu colaborador prevista no Decreto 3.518/2000. Tal encaminhamento, a meu ver, somado a outras providências igualmente necessárias, contribuirá para a luta contra o crime organizado, na medida em que estimulará o pleno e eficaz cumprimento dos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis ao tema, que hoje não são observados a contento.

9. Com relação às "outras providências igualmente necessárias" a que me referi no parágrafo anterior, ressalto a imprescindibilidade de que haja comprometimento dos agentes políticos envolvidos, de modo que a boa intenção do legislador ordinário seja posta em prática. Esse mesmo comprometimento político é condição sine qua non para que o empenho do DPF com a melhoria do SPDE não seja desperdiçado.

10. Segundo consignado pela equipe da Seprog, pesquisas de 2006 mostram que, nos Estados Unidos, o percentual de condenações em processos julgados com depoimentos de testemunha protegida é da ordem de 89%, o que demonstra, por si só, a importância dessa espécie de iniciativa para o combate ao crime organizado.

11. Não obstante a inexistência de indicadores de desempenho destinados a apoiar o planejamento e a execução das ações relacionadas ao SPDE, o reduzido número de testemunhas protegidas - algo próxima a 36 testemunhas em 2006, 34 em 2007, 23 em 2008 e 15 em 2009 - evidencia que as ações relacionadas a esse serviço de proteção não contam com a devida dedicação das autoridades governamentais competentes.

12. Idêntica conclusão se extrai das inexpressivas e decrescentes execuções orçamentárias afetas ao SPDE nos últimos cinco anos. A tabela 1 do relatório de auditoria (fl. 31-verso, v.p.) mostra que, de 2006 a 2010, os créditos empenhados nessa ação passaram de R\$ 388.734,00 para R\$ 160.318,00.

13. Destarte, embora o acordo de cooperação entre Depen e DPF e o estabelecimento de indicadores de desempenho representem importante contribuição para o planejamento e a execução das ações relacionadas ao SPDE, os números lançados acima mostram que o sucesso das políticas de proteção a testemunhas depende principalmente da postura proativa das autoridades governamentais envolvidas, postura proativa esta que passa tanto pela destinação de recursos suficientes ao adequado funcionamento dos programas e ações dessa espécie, quanto pela divulgação dos serviços de proteção a testemunhas junto à sociedade, atores envolvidos e instituições parceiras.

14. Eram essas as considerações que tinha a apresentar.

15. Quanto às demais questões suscitadas nos presentes autos, manifesto minha anuência às conclusões lançadas pela Seprog, cuja proposta de encaminhamento merece ser acolhida. Como única ressalva, deixo de propor o encaminhamento da deliberação ora proferida à 8ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal - Secex/8, uma vez que os achados de auditoria listados no presente processo não justificam sejam eles sopesados nas contas anuais do DPF.

16. Por fim, além de parabenizar a equipe da Seprog pela excelência do trabalho desenvolvido nestes autos, deixo registrado que, em meu entendimento, a maior contribuição desta auditoria de natureza operacional consiste em sua capacidade de alertar a sociedade e os órgãos e entidades interessados sobre a importância e o caráter estratégico do Serviço de Proteção ao Depoente Especial, tanto no âmbito dos direitos humanos quanto no combate ao crime organizado.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este colegiado.

Sala das Sessões, em 24 de novembro de 2010.

AROLDO CEDRAZ

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de natureza operacional realizada no Serviço de Proteção ao Depoente Especial - SPDE.

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 de Direitos Humanos da Presidência da República que:

9.1.1. estimule a criação de serviços de proteção provisória nos estados, por meio de apoio institucional e financeiro, orientando-os a elaborarem projetos com esse fim e a submeter tais projetos ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública para obtenção de recursos;

9.1.2. solicite audiência à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, com o objetivo de solicitar a inclusão em pauta do PLC nº 86 de 2007 e de expor sua importância para a efetividade dos programas de proteção de que trata a Lei 9.807/1999;

9.1.3. oriente os órgãos e as entidades pertinentes sobre a produção antecipada da prova testemunhal e estimule o seu uso com o intuito de mitigar os problemas advindos da morosidade dos processos judiciais que envolvem testemunhas protegidas;

9.2. recomendar ao Departamento da Polícia Federal que:

9.2.1. solicite cartão de pagamentos do Governo Federal antecipadamente para todos os servidores do Serviço de Proteção aos Direitos Humanos e ao Depoente Especial que possam vir a ser

supridos e envie os memorandos de solicitação de suprimento de fundos com antecedência suficiente para garantir a liberação dos recursos tempestivamente;

9.2.2. forneça o apoio necessário para a capacitação das equipes dos serviços estaduais de proteção a testemunhas;

9.2.3. realize ações de disseminação de conhecimento voltadas a juízes, delegados, promotores, procuradores, autoridades policiais e demais atores envolvidos com as ações de proteção à testemunha, com o objetivo de transmitir informações relevantes quanto ao funcionamento do Serviço de Proteção ao Depoente Especial - SPDE;

9.2.4. dê continuidade aos treinamentos de capacitação e atualização de policiais federais e de policiais dos estados que atuam na proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas e que promova a participação de policiais do SPDE em eventos que possibilitem o intercâmbio de práticas policiais de proteção a testemunhas;

9.3. recomendar ao Departamento Penitenciário Nacional e ao Departamento de Polícia Federal que institucionalizem cooperação entre os dois órgãos com vistas a viabilizar a proteção ao réu colaborador prevista no Decreto 3.518/2000;

9.4. recomendar ao Departamento de Pesquisa Judiciária do Conselho Nacional de Justiça que estude a viabilidade de, com base no art. 5º, inciso II, da Lei 11.364, de 26/10/2006, sistematizar informações sobre o resultado dos processos criminais em que tenha havido a colaboração de testemunhas ameaçadas e réus colaboradores;

9.5. determinar à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e ao Departamento da Polícia Federal que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência desta deliberação, remetam ao tribunal plano de ação que contemple cronograma de adoção das medidas necessárias ao atendimento das recomendações lançadas neste acórdão, com o nome dos responsáveis por cada medida, ou apresentem justificativas para o não acolhimento da(s) recomendação(ões);

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Ministro da Justiça, ao Advogado-Geral da União, ao Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ao Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, ao Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional e ao Presidente do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública;

9.7. restituir o processo à Seprog para que programe o monitoramento desta deliberação;

9.8. arquivar os presentes autos

Quorum

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

Publicação

Ata 46/2010 - Plenário

Sessão 24/11/2010