



**TC: 026.218/2010-0**

**Natureza:** Monitoramento

**Assunto:** Segundo monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão nº 600/2005 – TCU – Plenário

**Programa:** Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

1. Com o objetivo de atualizar as informações relativas à implementação das determinações e recomendações proferidas no Acórdão nº 600/2005 – TCU – Plenário, esta Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog encaminhou, em 11 de setembro de 2009, o Ofício 110/2009-TCU-Seprog ao Secretário Especial de Direitos Humanos e o Ofício nº 109/2009-TCU-Seprog à Coordenadora-Geral de Proteção a Testemunhas, ambos da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR.

2. O referido Acórdão diz respeito à auditoria operacional realizada, em 2004, no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (TC 011.662/2004-7). Cumprindo a sistemática de monitoramento, normatizada pela Portaria Segecex n.º 12/2002, a implementação das determinações e recomendações do TCU deve passar por acompanhamento periódico. Sendo assim, em 2006 foi realizado o 1º monitoramento. Este relatório trata do 2º monitoramento da implementação das determinações e recomendações prolatadas no referido Acórdão.

### *Características da auditoria*

3. O Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas é identificado no PPA 2004/2007 sob o número 0670. Seu objetivo é garantir proteção especial a testemunhas e a vítimas sobreviventes de crimes. No PPA 2008/2011, o Programa assumiu outras atividades, passando a se chamar Proteção a Pessoas Ameaçadas. O objetivo foi ampliado para: garantir proteção especial a testemunhas, defensores de direitos humanos e crianças e adolescentes ameaçados de morte, bem como prestar assistência a vítimas sobreviventes de crimes.

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

5. 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.

6. Na vigência do PPA 2000/2003, existiam as seguintes ações executadas pelo Programa, em ordem crescente de numeração:

- 1717 - Capacitação e Formação de Agentes Operadores dos Serviços de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas;
- 1781 - Implantação de Centros de Apoio a Vítimas de Crimes;
- 1787 - Implantação de Serviços de Proteção a Testemunhas e Pessoas sob Grave Ameaça;
- 2831 - Transporte, Custódia e Proteção a Testemunhas e Pessoas sob Grave Ameaça;
- 4278 - Serviços de Proteção, Assistência e Apoio a Testemunhas Ameaçadas e Vítimas de Crimes.

7. No PPA 2004/2007 foram previstas as seguintes ações:

- 0724 - Apoio a Serviços de Assistência e Proteção a Testemunhas Ameaçadas;
- 0881 - Apoio a Serviços de Assistência a Vítimas de Crimes;
- 2831 - Transporte, Custódia e Proteção a Testemunhas e Pessoas sob Grave Ameaça;
- 6244 - Capacitação e Formação de Agentes Operadores dos Serviços de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

8. Já no PPA 2008/2011, as ações previstas são as seguintes:

- 2272 - Gestão e Administração do Programa;
- 4278 - Apoio a Serviços de Assistência e Proteção a Testemunhas Ameaçadas;
- 6762 - Proteção a Defensores de Direitos Humanos;
- 8366 - Capacitação e Formação de Agentes Operadores dos Serviços de Proteção a Pessoas Ameaçadas;
- 8805 - Apoio a Serviços de Assistência a Vítimas de Crimes;
- 8806 - Serviços de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM;

9. O principal objetivo da auditoria realizada em 2004 foi verificar em que medida a concentração de atribuições de execução do Programa na sociedade civil poderia estar

comprometendo o alcance dos resultados esperados. Esse ponto foi ressaltado pela consideração de que as experiências internacionais mais significativas de proteção a testemunhas ameaçadas têm sua execução fortemente baseada no aparato estatal (GAJOP, 1998).

10. A verificação desse aspecto foi dividida em três questões de auditoria. A primeira preocupou-se em examinar que aspectos da implementação do programa poderiam comprometer o seu desempenho. A segunda analisou se a atuação dos mecanismos de supervisão e controle favorecia o alcance dos objetivos do programa. A última verificou se as atividades realizadas para promover a reinserção social dos beneficiários estavam sendo desenvolvidas de forma eficaz.

### *2º Monitoramento - 2010*

11. O presente trabalho visa atender à sistemática de monitoramento, apresentando o estágio das deliberações desta Corte de Contas em fevereiro de 2010, seis anos após a realização da auditoria e quatro anos após o primeiro monitoramento.

12. O primeiro monitoramento, realizado em 2006, analisou a implementação das recomendações da auditoria. À época, apenas 12% das recomendações foram consideradas implementadas, 29% encontravam-se em implementação e 59% não haviam sido implementadas.

13. A fim de se obter informações acerca da situação atual das recomendações, esta Secretaria enviou, em 11 de setembro de 2009, o Ofício 110/2009-TCU-Seprog ao Secretário Especial de Direitos Humanos e o Ofício nº 109/2009-TCU-Seprog à Coordenadora-Geral de Proteção a Testemunhas. Em resposta, foram recebidos o Ofício nº 25/SEDH/PR, de 10 de fevereiro de 2010, e o Ofício nº 095/2010 – CGPT/SNPDDH/SEDH/PR, de 05 de janeiro de 2010. O presente relatório baseia-se nas informações contidas nesses dois ofícios e na documentação por eles encaminhada.

### *Análise das Recomendações*

14. São analisadas, primeiramente, as recomendações dirigidas à Secretaria Especial dos Direitos Humanos:

*“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;”*

15. À época do primeiro monitoramento, a recomendação foi considerada não implementada. Não haviam sido identificadas iniciativas da Secretaria Especial dos Direitos Humanos no sentido de elaborar uma proposta para a mudança dos critérios para recebimento do

Fundo Nacional de Segurança Pública pelos estados, a ser apresentada à SENASP, tampouco iniciativas de discutir com a Secretaria de Segurança Pública tal recomendação.

16. Segundo o Ofício nº 25/SEDH/PR, de 10/02/2010, a SEDH, por meio do Subcomitê de Proteção a Pessoas Ameaçadas, teve interlocução com o Ministério da Justiça a respeito da criação de grupos de policiais para operar a segurança dos programas estaduais e a proteção dos casos que não se enquadram nas hipóteses de inclusão. Foram indicadas ações no sentido de ampliar as competências da Força Nacional de Segurança para atender a demandas em relação da Proteção a Defensores de Direitos Humanos, e de incluir recomendação, no Programa Nacional dos Direitos Humanos – 3 (PNDH-3), para garantir formação de agentes da Polícia Federal para proteção de pessoas incluídas em programas de proteção.

17. No entanto, a recomendação em análise tinha como objetivo estimular a criação de grupos policiais nos estados para a segurança dos programas de proteção estaduais. Para a consecução desse fim, indicava que a criação desses grupos fosse incluída como critério para recebimento dos recursos do FNSP. A SEDH/PR informou que, das discussões com a SENASP/MJ, concluiu-se pela inviabilidade de tal inclusão. Foi argumentado que os recursos do fundo são geridos pelo Ministério da Justiça, que estabelece o repasse aos estados, principalmente aos gestores estaduais de segurança pública, enquanto, no caso da SEDH/PR, os recursos para as ações de proteção são repassados para as secretarias de direitos humanos ou justiça.

18. O assunto, porém, foi tratado em outra auditoria, realizada recentemente pelo TCU, sobre o Serviço de Proteção ao Depoente Especial, da Polícia Federal. Foram identificadas iniciativas de treinamento a policiais dos estados e propostas recomendações alternativas, com relação a treinamento e criação de serviços de proteção provisória nos estados.

19. Em resumo, embora a proposta da recomendação tenha sido considerada inexecutável pela SENASP e pela SEDH, o problema do treinamento de equipes policiais nos estados vem sendo enfrentado de outras maneiras. Por esses motivos, considera-se **a recomendação não mais aplicável.**

*“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:*

*9.1.1.2. 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;”*

20. Quanto à inclusão da regularidade dos repasses financeiros dos governos estaduais para as entidades executoras do programa como critério para recebimento dos recursos do FNSP, a SEDH/PR informou, assim como no item anterior, não haver relação entre a SENASP/MJ e os recursos destinados aos programas de proteção. Esses são repassados pela SEDH/PR aos estados, em cota única, sendo dos estados a responsabilidade pelo repasse aos executores.

21. Não foi indicada qualquer iniciativa no sentido de atender à recomendação da maneira como foi formulada. No entanto, a SEDH/PR informou ter tomado outras medidas para combater o problema da irregularidade no repasse dos recursos aos executores. Conforme afirmado no Ofício nº 25/SEDH/PR, quando há atraso no repasse, os estados são acionados pela

SEDH/PR para que regularizem a situação por meio de instrumentos legais e de articulação política. Não foram informados quais instrumentos legais são usados para esse fim. Além disso, apontou-se para o fortalecimento das relações federativas, pelo Fórum de Secretários Estaduais dos Direitos Humanos. Também foi incluída no PNDH-3 recomendação para que os estados se responsabilizem pela regularidade dos repasses.

22. Apesar de não terem sido demonstradas iniciativas para atender à recomendação do Tribunal da maneira proposta, foram tomadas ações para mitigar o problema da irregularidade dos repasses financeiros aos executores dos programas de proteção nos estados. Dessa forma, considera-se **a recomendação não mais aplicável**.

*“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;”*

23. 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.

24. 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.

25. 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”). Uma vez que o Projeto de Lei foi elaborado e enviado ao Congresso Nacional, considera-se **a recomendação implementada**.

*“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;”*

26. Segundo o Ofício nº 25/SEDH/PR, de 10/02/2010, todas as áreas da SEDH/PR foram reestruturadas, com institucionalização de programas e reforços necessários. Na Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, foram criadas as diretorias de proteção e defesa dos direitos humanos. A Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT) ficou vinculada à diretoria de defesa dos direitos humanos.

27. Em relação ao problema da substituição emergencial de profissionais nas equipes dos programas nos estados, foi informado que a estratégia da SEDH é a de utilização dos serviços de técnicos já capacitados na rede estadual, sob a supervisão da equipe do monitoramento nacional do Programa, agilizando-se os processos de seleção e capacitação.

28. Como a estrutura da CGPT foi reforçada e foi dada solução para o problema das substituições emergenciais nas equipes dos estados, considera-se a **recomendação implementada**.

*“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;”*

29. A SEDH informou que a CGPT discutiu o assunto em diversos eventos nacionais, como Reunião do Colégio de Presidentes dos Conselhos Deliberativos dos Programas Estaduais, Reunião do Fórum de ONG's, Câmara Técnica, Monitoramento, Seminários e Oficinas. Além disso, realizou consulta junto à Subsecretaria de Assuntos Jurídicos da Presidência da República, sobre a possibilidade de ser adotado procedimento de emissão do Cartão SUS para usuários dos programas de proteção adotando-se codinome, de modo a resguardar o sigilo. Nesse ponto, não obteve êxito. Reforçou-se a necessidade de que seja aperfeiçoada a Lei nº 9.807/99, de forma a estabelecer previsão legal para a concessão de identidade provisória aos beneficiários dos programas.

30. Foi informado também que, das discussões realizadas na rede de proteção a vítimas e testemunhas, verificam-se iniciativas estaduais para prover acesso a políticas públicas sem fragilizar a segurança dos protegidos. Contudo, a SEDH reconheceu ser necessário reforço na articulação interministerial sobre o tema.

31. Levando-se em conta que a SEDH tem envidado esforços no sentido de viabilizar a identificação provisória e o acesso a políticas públicas para beneficiários dos programas de proteção, mas que tais objetivos ainda não foram alcançados, considera-se a **recomendação em implementação**.

*“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;”*

32. No Ofício nº 25/SEDH/PR, de 10/02/2010, apenas se indica que foi iniciado contato com o Ministério do Trabalho, que analisará a viabilidade da recomendação. Nenhum resultado concreto foi apresentado. Por esse motivo, considera-se a **recomendação não implementada**.

*“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;”*

33. Assim como em relação à recomendação anterior, afirma-se que foi iniciado contato com o Ministério das Cidades, que analisará a viabilidade da recomendação. Nenhum resultado concreto foi apresentado. Por esse motivo, considera-se a **recomendação não implementada**.

34. A seguir, são analisadas as recomendações endereçadas à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas:

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

*9.2.1. discuta com as secretarias estaduais convenientes 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;”*

35. A CGPT informou, por meio da Nota Técnica nº 09/2009 – CGPT/SPDDH/SEDH/PR, que essa recomendação tem sido objeto de debate junto aos programas estaduais de proteção. O assunto geraria posições contrárias, segundo a CGPT, pelo fato da concessão de identificação especial requerer legislação específica. Por fim, foi indicado que, com a aprovação do Decreto que cria o Comitê Intersetorial de Proteção a Pessoas Ameaçadas, espera-se avançar na discussão e na implementação desse e demais procedimentos para garantir a segurança das pessoas protegidas.

36. À luz do que foi informado, percebe-se a CGPT começou as discussões a respeito do tema da recomendação. Porém, o assunto não se encontra esgotado ou pacificado, sendo que falta previsão legal para a concessão de identidade especial aos integrantes das equipes técnicas. Há necessidade de que novos esforços sejam empregados com esse fim, até que se chegue a uma solução definitiva. Dessa maneira, considera-se a **recomendação em implementação**.

*“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;”*

37. Na Nota Técnica nº 09/2009 – CGPT/SPDDH/SEDH/PR foi mencionado que, por ocasião das visitas de monitoramento, nos seminários e nas oficinas de capacitação, têm ocorrido trocas de experiências e divulgação das boas práticas realizadas por cada programa estadual de proteção. Também se mencionou que os programas estaduais são orientados a promover a divulgação do Programa. Como exemplo cita-se a distribuição de folders, manuais e cartilhas, e a divulgação realizada pelo programa de São Paulo.

38. A nota também informou que a Assessoria de Comunicação da SEDH tem atuado junto à CGPT, orientando e intermediando a comunicação, divulgação e tratamento de denúncias de ex-usuários na mídia nacional. Por fim, foi informado que a contratação de consultoria especializada para a elaboração de projeto de política de comunicação ainda não aconteceu, mas a proposta permanece.

39. O Plano de Ação encaminhado ao TCU, após a auditoria, continha previsão de diversas medidas necessárias ao atendimento da recomendação. Essas culminavam no envio aos estados de um manual contendo diretrizes e procedimentos inerentes à política de comunicação e divulgação para o Programa, além de acompanhamento e avaliação da implementação da Política de Comunicação.

40. Apesar de a SEDH ter atuado de algumas formas sobre a divulgação do programa, as medidas previstas no plano de ação não foram levadas a cabo, não tendo sido criada a referida Política de Comunicação. Por esse motivo, considera-se a **recomendação não implementada**.

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

41. Segundo informado, as necessidades de treinamento das equipes técnicas são periodicamente identificadas e a CGPT tem exercido com regularidade e de modo sistemático a capacitação dos agentes operadores do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas, por meio de atividades diversas e destinadas a todos os atores envolvidos.

42. Ademais, foram apontadas diversas iniciativas de capacitação, como: curso de “Pós-Graduação Lato Sensu em Direitos Humanos”; 2 edições do “Seminário Brasileiro de Assistência e Proteção a Vítimas e a Testemunhas” e mais 2 da “Oficina Nacional de capacitação das Equipes Técnicas de Programas de Assistência e Proteção a Vítimas e a Testemunhas”; II Oficina dos Apoios Técnicos e dos Gestores dos Programas Estaduais; divulgações do Programa quando das visitas de monitoramento, junto a diversas instituições envolvidas na execução das ações de proteção, a exemplo do Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas e das Secretarias Estaduais; priorização pela CGPT da participação em eventos promovidos por instituições com atribuições no Programa de Proteção a Testemunhas, tal como Encontro de Promotores, Procuradores, Judiciário Federal e Estaduais, Seminários de Classe e os promovidos pelos entes conveniados.

43. Levando-se em conta as diversas ações empreendidas para a capacitação das equipes técnicas e atores envolvidos com os programas de proteção, considera-se a **recomendação implementada**.

*“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;”*

44. A CGPT informou que a comunicação entre os programas estaduais ocorre de modo frequente por meio eletrônico e que foram instituídos grupos específicos para discussões, tais como o do Monitoramento, do Fórum de ONG’s e dos Presidentes de Conselhos Deliberativos. Além disso, foi apontado que o curso de especialização em Direitos Humanos e Proteção a Testemunhas ofereceu oportunidade de intercâmbio de experiências, por meio de fórum interativo, fóruns presenciais e videoconferências. Os programas estaduais também serão estimulados a realizarem Oficinas e Seminários Regionais, conforme documentado em proposta do Colégio Nacional de Presidentes dos Conselhos Deliberativos dos Programas Estaduais.

45. A CGPT explicou que a comunicação não ocorre por meio das salas de videoconferência da Interlegis, em decorrência da segurança da informação. Essa alternativa, porém, constava da recomendação em análise apenas de forma exemplificativa, não taxativa. Com as iniciativas e canais de comunicação apresentados, entende-se que o objetivo da recomendação foi atendido. Dessa maneira, considera-se a **recomendação implementada**.

*“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;”*

46. Segundo a CGPT, a divulgação de boas práticas tem sido feita nas Oficinas de Capacitação dos Técnicos e dos Apoios Técnicos dos Programas, nos Seminários Nacionais e nos Encontros Nacionais de Conselheiros.

47. Quanto aos relatórios de monitoramento, esses são elaborados pela equipe de monitoramento e revisados pela CGPT, e são utilizados para subsidiar as equipes dos 18 PROVITA e do Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas (PROTEGE/RS). Atualmente, contempla o registro de ações que possibilitam o levantamento de informações e discussões nas seguintes dimensões trabalhadas pelo Programa: recomendações, orientações, correção de problemas, capacitação de equipes, estabelecimento de prazos e responsáveis pela implementação de ações.

48. Também foi informado que a CGPT vem reforçando o papel da Câmara Técnica na revisão permanente da sistemática de monitoramento, tendo ocorrido encontros com esse objetivo. Além disso, segundo a CGPT, tal sistemática, sua metodologia e instrumentos serão objeto de avaliação, revisão e proposta de aperfeiçoamento por meio de consultoria mencionada anteriormente.

49. É importante frisar que a atividade de monitoramento é essencial para reavaliar as ações do programa para promover os ajustes necessários para a correção de problemas e a melhoria dos resultados. A própria sistemática de monitoramento também deve ser periodicamente revisada, pois com a evolução do programa, alteram-se as necessidades de acompanhamento. Pelo exposto na Nota Técnica nº 09/2009 – CGPT/SPDDH/SEDH/PR, a CGPT vem promovendo diferentes ações que tratam tanto da disseminação de boas práticas quanto da revisão da sistemática de monitoramento. Dessa forma, os objetivos da recomendação vêm sendo atingidos, considerando-se a **recomendação implementada**.

*“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;”*

50. A CGPT informou que, em conjunto com a equipe da subsecretaria de Gestão da Política de Recursos Humanos e o Subcomitê de Proteção, contribuiu para a elaboração e aprimoramento de portaria, com objetivo de estabelecer marco específico para a prestação de contas dos programas de proteção da SEDH, de forma a unificar o tratamento e, ao mesmo tempo, respeitar as especificidades desses programas. Também informou que em outubro de 2009, a SEDH, por meio da CGPT, ofereceu oficina de capacitação para os Coordenadores e Apoios Administrativos dos Programas e funcionários administrativos das Secretarias Conveniadas, com objetivo de qualificar a prestação de contas e a gestão financeira dos programas.

51. Foi apresentada minuta de portaria interministerial CGU / SEDH/PR, porém aparentemente essa não foi publicada – não foi apresentada versão oficial. Apesar das medidas

indicadas, não foram consolidados formalmente os procedimentos específicos para prestação de contas que garantam transparências na aplicação dos recursos, mantendo sob sigilo as informações necessárias à segurança. Dessa forma, considera-se a **recomendação em implementação**.

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

52. A CGPT argumentou que discorda da implementação de ouvidoria por serviço 0800, pelo comprometimento da segurança em virtude da impossibilidade de manutenção de sigilo, conforme exigência da Lei 9.807/99. No entanto, informa que os conselhos deliberativos de alguns estados têm instituído instâncias de defesa para os casos mais complexos. Outros têm adotado o sistema de relatoria, com conselheiros designados para relatar e acompanhar a evolução de cada usuário sob proteção.

53. Também informou que todos os programas e atores são orientados a oferecer a oportunidade de defesa aos usuários com indicativo de exclusão, promovendo seu contato com defensor público e com o Ministério Público local. Citou também que a minuta do Projeto de Lei que cria o Sistema Nacional também cria o Conselho Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas, com atribuição recursal, indicando que a minuta encontra-se em discussão pelo Subcomitê de Proteção a Pessoas Ameaçadas da SEDH.

54. Ante o exposto, verifica-se que foram tomadas medidas para disponibilizar oportunidade de defesa aos beneficiários em vias de exclusão dos programas, porém ainda não foi instituído um instrumento que, preservando a segurança dos beneficiários, permita-lhes apresentar denúncias, reclamações e sugestões, de acordo com o recomendado pelo TCU. Dessa maneira, considera-se a **recomendação não implementada**.

*“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;”*

55. Segundo a Nota Técnica nº 09/2009 – CGPT/SPDDH/SEDH/PR, foi inserida a seguinte cláusula, nos convênios firmados: “estabelecer parcerias institucionais do programa com as secretarias responsáveis pelas atividades implicadas no processo de reinserção social dos beneficiários” (Cláusula Segunda, item III, alínea “e”). Essa medida já havia sido implementada à época do primeiro monitoramento, realizado em 2006.

56. Complementarmente, com objetivo de facilitar o acesso às políticas públicas de beneficiários dos programas de proteção da SEDH, foi elaborada proposta de criação de comissão intersetorial, integrada por representantes de diversos ministérios e órgãos públicos federais com atribuições correlatas. Ante o exposto, entende-se que a **recomendação foi implementada**.

*“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;”*

57. Segundo a CGPT, a discussão proposta pela recomendação foi realizada no âmbito do monitoramento, tendo sido reforçado o papel dos conselhos deliberativos para a tomada de decisão a respeito da doação, visto que esse órgão possui a atribuição de deliberar a ajuda financeira a ser fornecida aos usuários. Também informou que, em alguns estados, o Conselho Deliberativo Estadual tem realizado consulta à CGPT e deliberado pela doação de alguns dos bens colocados à disposição dos usuários.

58. Tendo em vista que a CGPT promoveu a discussão com os estados e que doações têm ocorrido, a critério dos conselhos deliberativos, considera-se a **recomendação implementada**.

*“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;”*

59. A CGPT informou que a SEDH organizou oficinas sobre o tema, nas quais se trabalhou a construção de indicadores de desempenho específicos para a área de proteção a testemunhas e a inclusão dos sugeridos pelo TCU. Também indicou que foi contratada, em 2009,

empresa para a implantação de banco de dados para o Sistema de Proteção a Testemunhas da SEDH e que esse sistema, quando implantado, deverá ser disponibilizado aos estados que integram a Rede Nacional de Proteção.

60. Além desses argumentos, foram apresentados valores referentes aos indicadores sugeridos pelo TCU para os itens 9.2.10.1 e 9.2.10.2, cobrindo o período de 1997 a agosto de 2009, de forma consolidada, e o ano de 2008 isoladamente. Entretanto, não foram encaminhadas quaisquer análises sobre o resultado desses indicadores.

61. Para os demais indicadores sugeridos pelo TCU, foram apresentados valores consolidados, sem detalhamento de cálculo, individualização por estado ou especificação de período. Embora se reconheça o esforço da CGPT, os indicadores gerenciais ainda não estão adequadamente implantados. O registro e acompanhamento dos indicadores deveriam ser regulares e periódicos. Só assim eles poderão contribuir para o planejamento estratégico e o acompanhamento das atividades dos programas de proteção.

62. Levando-se em conta as iniciativas realizadas até o momento, em especial a contratação de empresa para implantação de banco de dados para o Sistema de Proteção a Testemunhas, indispensável à implantação da sistemática de acompanhamento gerencial do programa por meio dos indicadores sugeridos, entende-se que a **recomendação encontra-se em implementação**.

### *Conclusão*

63. O presente trabalho trata do monitoramento das deliberações desta Corte de Contas acerca da Auditoria Operacional realizada, em 2004, no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, provenientes do Acórdão nº 600/2005 – TCU – Plenário. O trabalho adotou a forma de processo específico do tipo Monitoramento – MON, não de fiscalização do tipo Relatório de Monitoramento – RMON, conforme os padrões definidos pela Portaria – Segecex/TCU nº 27, de 19 de outubro de 2009.

64. Para que se pudesse medir o grau de implementação das deliberações do referido Acórdão, foram adotados os níveis de classificação das recomendações estabelecidos pela Portaria – Segecex/TCU nº 04, de 26 de fevereiro de 2010 – Manual de Auditoria Operacional: a) implementada; b) não implementada; c) parcialmente implementada; d) em implementação; e) não mais aplicável.

65. De acordo com as informações obtidas e as análises efetuadas nesse trabalho, a situação de implementação das recomendações do Acórdão nº 600/2005 – Plenário é apresentada na tabela a seguir.

**Tabela 1 - Situação de implementação das recomendações no segundo monitoramento**

Determinações/ Recomendações do Acórdão nº.	Situação	Determinações/ Recomendações do Acórdão nº.	Situação
---	----------	---	----------

600/2005		600/2005	
9.1.1.1	Não mais aplicável	9.2.3	Implementada
9.1.1.2	Não mais aplicável	9.2.4	Implementada
9.1.2	Implementada	9.2.5	Implementada
9.1.3	Implementada	9.2.6	Em implementação
9.1.4	Em implementação	9.2.7	Não implementada
9.1.5	Não implementada	9.2.8	Implementada
9.1.6	Não implementada	9.2.9	Implementada
9.2.1	Em implementação	9.2.10	Em implementação
9.2.2	Não implementada		

66. A tabela a seguir apresenta, de forma percentual, a situação da implementação das recomendações exaradas no Acórdão nº 600/2005 – Plenário.

**Tabela 2 - Percentual de implementação das recomendações**

Situação das determinações/recomendações	Situação em fevereiro de 2010 (%)
Implementada	46,6
Em implementação	26,7
Não implementada	26,7
Deixou de ser aplicável	Não consideradas no cálculo
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

67. Ressalte-se que não foram objeto de monitoramento e por isso não constam das tabelas as determinações 9.3.1 (grupo de contato) e 9.3.2 (Plano de Ação), já cumpridas, e as deliberações 9.4, 9.5 e 9.6 (envio de cópia do Acórdão, relatório e voto para os interessados, realização de monitoramento e arquivamento dos autos, respectivamente), já implementadas.

68. No presente monitoramento, realizado cinco anos após a apreciação da auditoria original, constatou-se que 47% das deliberações estão implementadas. Adicionando-se as recomendações que se encontram em implementação, esse percentual se eleva para 73%, mostrando um bom nível de empenho dos gestores para o atendimento das medidas propostas pelo Tribunal.

69. As recomendações já atendidas estão voltadas, basicamente, para a priorização de processos judiciais com testemunhas do programa; o reforço da estrutura do órgão gestor do programa; treinamento das equipes técnicas; estabelecimento de rede de comunicação entre os programas estaduais; sistemática de acompanhamento e monitoramento; e reinserção social dos beneficiários. As que ainda se encontram em implementação foram assim classificadas, na maioria, por tratarem de assuntos que requerem articulação com diferentes órgãos e entes, sendo que sua implantação não depende somente do órgão a que foi dirigida a recomendação. Também ainda não pôde ser comprovada a completa e adequada implantação dos indicadores de desempenho do programa e dos procedimentos específicos para prestação de contas, duas ações que se encontram em andamento.

70. As recomendações não implementadas se relacionam à comprovação de experiência profissional dos beneficiários, em caso de alteração de identidade; articulação com os Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Agrário, para concessão de imóveis ou lotes aos egressos; definição de política institucional de divulgação; e instituição de ouvidoria à disposição dos beneficiários.

71. O Manual de Auditoria Operacional do TCU orienta:

*“É importante que o monitoramento não demore muito a iniciar, para que não se perca a expectativa de controle. Também não vale a pena monitorar as atividades por muito tempo, pois, de acordo com a experiência do Government Accountability Office (GAO), a maior parte das deliberações é implementada até três anos após a realização da auditoria.”*

72. Levando-se em conta essa orientação, o fato da auditoria ter sido realizada há 6 anos e o empenho demonstrado pelos gestores em implementar a maioria das deliberações do Tribunal de Contas da União, entende-se não ser justificável a realização de mais uma etapa de monitoramento. Assim, propõe-se que o presente trabalho encerre o ciclo de monitoramento das deliberações desta Corte de Contas acerca da Auditoria Operacional realizada, em 2004, no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, provenientes do Acórdão nº 600/2005 – TCU – Plenário.

### ***Proposta de Encaminhamento***

73. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

- I) Dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão nº 600/2005-TCU-Plenário, considerando:
  - a) Cumpridos os itens 9.3.1 e 9.3.2;
  - b) Implementados os itens 9.1.2; 9.1.3; 9.2.3; 9.2.4; 9.2.5; 9.2.8; e 9.2.9;
  - c) Em implementação os itens 9.1.4; 9.2.1; 9.2.6; e 9.2.10;
  - d) Não implementados os itens 9.1.5; 9.1.6; e 9.2.7;
  - e) Não mais aplicáveis os itens: 9.1.1.1; e 9.1.1.2.

- II) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor dessa instrução para os seguintes destinatários: à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República; à Secretaria Especial dos Direitos Humanos; e ao titular da 6ª Secex, em cuja clientela encontra-se a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, para conhecimento.
- III) Apensar os autos ao TC nº 11.662/2004-7, que trata da Auditoria Operacional no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas;
- IV) Arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog.

Brasília/DF, em 16 de setembro 2010.

Vitor Forjaz Rodrigues Caldas  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula: 7686-4

De acordo. Encaminhe-se para apreciação do Secretário de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

Brasília/DF, em 6 de outubro de 2010.

Glória Maria Merola da Costa Bastos  
Gerente da 1ª Divisão da Seprog  
Matrícula: 2690-5

De acordo. Encaminhe-se à consideração do Ministro-relator.

Brasília/DF, em        de        de 2010.

Carlos Alberto Sampaio de Freitas  
Secretário de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Matrícula: 2806-1