



# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo -  
Seprog

## **RELATÓRIO DO PRIMEIRO MONITORAMENTO**

Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas  
ameaçadas

Flávia Monken Mascarenhas

Brasília – fevereiro – 2006

**RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL NO  
PROGRAMA ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS**

- **TC nº 002.667/2006-0**
- **Fiscalis nº 55/2006**
- **RELATOR:** Ministro Lincoln Magalhães da Rocha
- **MODALIDADE:** Monitoramento
- **ATO ORIGINÁRIO:** Acórdão nº 600/2005 – Plenário.
- **OBJETIVO:** Monitorar a implementação das determinações e recomendações proferidas no Acórdão nº 600/2005 - Plenário.
- **ATO DE DESIGNAÇÃO:** Portaria de fiscalização nº 88, de 6/6/2006.
- **PERÍODO ABRANGIDO PELA AUDITORIA:** Exercícios de 2002 a 2004.
- **PERÍODO DE REALIZAÇÃO DO MONITORAMENTO:** 6 a 24 de fevereiro de 2006.
- **EQUIPE DE MONITORAMENTO:**

<u>Analista</u>	<u>Matrícula</u>	<u>Lotação</u>
Flávia Monken Mascarenhas	5667-7	Seprog
Gloria Maria Merola Da Costa Bastos (supervisora)	2690-5	Seprog

- **UNIDADES:** Secretaria Especial dos Direitos Humanos - PR.
- **VINCULAÇÃO NO TCU:** 6ª Secex
- **RESPONSÁVEIS:** Perly Cipriano - CPF: 675.282.284-53  
Cargo: Subsecretário de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos  
Período: desde 24/04/2003.
- **GERENTE DO PROGRAMA:** Nilda Maria Turra Ferreira – CPF: 343.407.267-53  
Cargo: Coordenadora Geral de Proteção a Testemunhas  
Período: desde 06/08/2001



### Lista de siglas

- **ABIN** – Agência Brasileira de Inteligência;
- **CD** – Câmara dos Deputados;
- **Cerds** – Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social;
- **CISET/PR** – Controle Interno da Presidência da República;
- **FNSP** – Fundo Nacional de Segurança Pública;
- **GAJOP** - Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares;
- **MJ** – Ministério da Justiça;
- **ONG** – Organização Não Governamental;
- **ONU** – Organização das Nações Unidas;
- **PPA** – Plano Plurianual;
- **SEDH** – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;
- **SENASP** - Secretaria Nacional de Segurança Pública;
- **Seprog** – Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo;
- **Siafi** – Sistema Integrado de Administração Financeira;
- **SPDE** – Serviço de Proteção ao Depoente Especial;
- **STN** – Secretaria do Tesouro Nacional;
- **TCU** - Tribunal de Contas da União.



## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<i>ANTECEDENTES</i> .....	3
<i>CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA</i> .....	3
<i>ESCOPO DA AUDITORIA</i> .....	4
<i>PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA AUDITORIA</i> .....	4
<b>2. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>5</b>
<b>3. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS</b> .....	<b>22</b>
<b>4. COMENTÁRIOS DOS GESTORES</b> .....	<b>24</b>
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	<b>24</b>
<b>6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO</b> .....	<b>25</b>
<b>ANEXO 1: INDICADORES DE DESEMPENHO MENSURADOS PARA O PERÍODO DE 1999 A 2004</b> .....	<b>26</b>



## 1. Introdução

### *Antecedentes*

1.1 O Tribunal de Contas da União – TCU, a partir de 1998, iniciou a realização de auditorias de natureza operacional – ANOp com o objetivo de examinar o desempenho de programas do governo federal, seguindo metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS. Esse Projeto visa contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes de ANOp conduzidas pelo TCU.

1.2 Em 2004, foi realizada ANOp no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. A auditoria foi apreciada pelo Tribunal e resultou no Acórdão n.º 600/2005-Plenário. 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, este relatório trata do 1º monitoramento da implementação das determinações e recomendações prolatadas no referido Acórdão.

### *Características do programa*

1.3 O Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas é identificado no PPA 2004/7 sob o número 0670. Seu objetivo é garantir proteção especial a testemunhas e a vítimas sobreviventes de crimes.

1.4 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 as 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.

1.5 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.

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

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



1.7 Já no PPA 2004/2007 estão previstas as seguintes ações:

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

### ***Escopo da auditoria***

1.8 O principal objetivo da auditoria realizada em 2004 foi verificar em que medida a concentração de atribuições de execução do Programa sobre a 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).

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

### ***Principais constatações da auditoria***

1.10 O Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas é uma iniciativa de fundamental importância no combate à impunidade no país. Desde sua implantação, centenas de testemunhas foram protegidas, contribuindo para a resolução de diversos crimes de alto poder ofensivo e repercussão oficial. Ao mesmo tempo, o programa não registra nenhum caso de morte de beneficiários por atentado.

1.11 O programa apresenta um aspecto distinto em relação às experiências internacionais mais relevantes. A execução das ações de proteção a testemunhas está centrada na sociedade civil, ao contrário do caráter mais estatal em outros países. Esse formato é resultado de processo histórico desenvolvido em um ambiente com níveis ainda elevados de corrupção dos agentes públicos. Se, por um lado, o Programa tem sido bem sucedido nesse contexto, também é necessário reconhecer a existência de dificuldades que podem comprometer seu desempenho, especialmente diante da perspectiva de ampliação da sua cobertura e do contato com níveis crescentes de influência do crime organizado.

1.12 Constatou-se que os procedimentos de segurança do Programa necessitam ser aprimorados em alguns aspectos, especialmente na relação com as forças policiais. Com exceção do AM e RS, os programas estaduais não dispõem de equipe própria de segurança, o que traz a possibilidade de envolvimento nos crimes investigados de policiais designados para dar proteção a testemunhas. Ademais, verificou-se que os membros das equipes técnicas não possuem documento específico que resguarde sua identidade pessoal.

1.13 Verificou-se também que os programas estaduais se ressentem da dificuldade de encaminhamento de casos que não se encaixam no perfil definido para o Programa e não preenchem



os pré-requisitos de admissão. Para esses casos, existe apenas o Serviço de Proteção ao Depoente Especial – SPDE, operado pelo Departamento da Polícia Federal, o qual não tem condições de atender a toda a demanda e ainda não está implementado em todos os estados.

1.14 Observou-se ainda que a divulgação do Programa não vem sendo feita de forma sistemática e contínua, restringindo o acesso de novos beneficiários. Além disso, as secretarias estaduais não têm feito os repasses de recursos financeiros para as ONG de forma regular, enquanto que o Poder Judiciário dos estados não prioriza os processos criminais que contém testemunhas protegidas pelo programa, o que desestimula o possível ingresso de testemunhas em potencial, frustra os beneficiários e tende a sobrecarregar as entidades executoras.

1.15 Ademais, nota-se que os programas estaduais não contam com uma efetiva atuação da CGPT e do GAJOP como instâncias responsáveis pela supervisão e pelo apoio ao desempenho adequado das ações de proteção a testemunhas. Por sua vez, os principais instrumentos de monitoramento das atividades desenvolvidas não têm se prestado à divulgação de boas práticas e à detecção de falhas e de problemas a serem corrigidos, a fim de proporcionar o aprimoramento da execução do Programa. Importa mencionar ainda que não há uma sistemática de prestações das contas que permita verificar a efetiva aplicação dos recursos públicos e preservar o sigilo necessário das informações.

1.16 Observou-se também que as atividades oferecidas para a reinserção social dos beneficiários têm sido prejudicadas pela precariedade da articulação com órgãos e programas de governo, feita geralmente de forma pessoal. O acesso dos beneficiários a serviços de saúde, educação e assistência social, por exemplo, não é garantido de forma institucional, podendo ser interrompido em caso de mudança de gestores estaduais e municipais.

1.17 Um outro aspecto levantado diz respeito à identificação dos beneficiários, uma vez que matrícula em escolas ou atendimento em hospitais públicos podem gerar quebra de sigilo.

1.18 Por fim, verificou-se a necessidade de se criar procedimentos que facilitem a autonomia dos beneficiários após seu desligamento do programa, como a comprovação de experiência profissional nos casos de mudança de identidade, a possibilidade de doação de bens móveis usados e o acesso a moradia.

1.19 De certa forma, boa parte das análises e propostas da auditoria realizada apontam no sentido de reforçar o elemento estatal do programa. Isso não implica em críticas à atuação da sociedade civil, mas significa a necessidade de uma divisão mais equilibrada de atribuições entre os dois setores, em benefício da segurança pública no país.

## **2. Análise da implementação das recomendações**

2.1 De acordo com informações dos gestores, durante os meses de maio, junho e julho de 2005, a Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas discutiu e elaborou um Plano de Ação, propondo prazo e responsabilidades para a sua implementação, a fim de atender às recomendações e determinações prolatadas no Acórdão 600/2005 – TCU - Plenário. O encaminhamento desse Plano de Ação a esta Corte de Contas tinha como data limite 18/07/2005 (60 dias após a publicação do Acórdão). Porém, nesse período foi publicada a Medida Provisória nº 259, de 27/07/2005, tratando da reorganização da Presidência da República e transformando a Secretaria Especial de Direitos Humanos em Subsecretaria de Direitos Humanos. Segundo os gestores, devido à fase de readequação estrutural e organizacional da SDH, o órgão passou por transitórias indefinições no que



diz respeito às suas competências, atribuições, cargos e responsabilidades. Em função desses fatos e como o prazo para a apresentação do Plano de Ação ao TCU se esgotara sem que o mesmo tivesse sido submetido à nova autoridade responsável para avaliação, adequação e aprovação, a CGPT decidiu encaminhá-lo, em caráter preliminar, o que foi feito por meio do Ofício nº 342/2005 em 01/08/2005.

2.2 Em 05/12/2005, foi promulgada a Lei 11.204 que retornou a SDH à condição de Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Assumiu, então, como ministro, em 21/12/2005, o Sr. Paulo Vannuchi. Segundo o gestor do Programa, o Plano de Ação elaborado foi então encaminhado ao novo Ministro para correção e aprovação.

2.3 Até a data de início deste monitoramento, o referido Plano de Ação ainda não havia sido encaminhado ao TCU.

2.4 Em 13/02/2006, a pedido da gerência do Programa, foi realizada reunião com representantes da Secretaria Especial de Direitos Humanos, contando com a participação das seguintes pessoas:

- a) Glória Maria Merola C. Bastos – Analista de Controle Externo do TCU e Gerente do Projeto CERDS;
- b) Marcelo Cardoso Soares - Analista de Controle Externo do TCU;
- c) Flávia Monken Mascarenhas – Analista de Controle Externo do TCU;
- d) Nilda Turra – Coordenadora-Geral de Proteção à Testemunha e Gerente do Programa;
- e) Mário Mamede – Subsecretário de Direitos Humanos da Secretaria-Geral da Presidência da República;
- f) Fauze Chequer – Subsecretário de Gestão da Política de Direitos Humanos;
- g) Euvaldo Mascarenhas Bittencourt Júnior – Gerente de Projetos da Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos;
- h) Jorge Marcos Nunes – Coordenador-Geral de Gestão Interna - Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos;
- i) Marcos Lemos – Gestor Governamental lotado na Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos;
- j) Larissa Beltramim - Gestora Governamental lotado na Coordenação-Geral de Proteção à Testemunha;
- k) Regino Pinho – Assessor do Secretário Adjunto de Direitos Humanos;
- l) Roberto Araújo – Assessor do Subsecretário de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.

2.5 Nesta reunião foi entregue à Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos o Ofício Seprog nº 88/2006, solicitando informações relativas à implementação das recomendações e determinações contidas no Acórdão 600/2005. Em resposta ao TCU, a Secretaria Especial de Direitos Humanos encaminhou a essa Corte de Contas o Ofício nº 175/2006 – SEDH/PR, de 20/02/2006 (fls 2), acompanhado do Plano de Ação. Na mesma oportunidade foram também encaminhadas ao TCU, por meio do Ofício 140/2006 – SPDDH/SEDH/PR (fls 17), as respostas aos questionamentos referentes a implementação do acórdão 600/2005.



## ***Recomendações à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República***

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

- 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;*
- 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.*

### **2.6.1 Grau de implementação**

2.6.1.1 De acordo com as informações encaminhadas pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, as mudanças político-administrativas pelas quais a essa Secretaria Especial passou, primeiramente com a publicação da Medida Provisória nº259 de 21/07/2005, e, posteriormente, com a publicação da Lei 11.204, de 05/12/2005, ocasionaram um período de indefinições no que diz respeito às competências, atribuições e cargos do órgão. Diante desses fatos, não foi possível que a Secretaria Especial de Direitos Humanos propusesse à SENASP as modificações nos critérios para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelos estados, recomendadas pelo TCU.

2.6.1.2 No Plano de Ação apresentado ao TCU, os gestores colocam como medidas necessárias à implementação da recomendação:

- a) *agendar reunião com a SENASP para discutir a viabilidade jurídica e metodológica da inclusão dos referidos critérios;*
- b) *constituir grupo de trabalho de composição mista Subsecretaria de Direitos Humanos e SENASP para a elaboração da proposta a ser apresentada à aprovação do Conselho Gestor do FNSP e do CONASP e dos critérios para aprovação, pela SENASP, dos projetos estaduais para recebimentos de recursos do FNSP.*

2.6.1.3 Ademais, o Plano de Ação estabelece 30/06/2006 como data limite para que a proposta do Grupo de Trabalho seja submetida ao Conselho Gestor do FNSP para apreciação e aprovação.

### **2.6.2 Avaliação**

2.6.2.1 Ainda não houve 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 conjuntamente com a Secretaria de Segurança Pública tal recomendação, pelas razões apresentadas no item anterior. Sendo assim, a recomendação não foi implementada.

### **2.6.3 Medidas a implementar**

Verificar, no segundo monitoramento, se houve iniciativas da Secretaria Especial dos Direitos Humanos de discutir com a SENASP a viabilidade jurídica e metodológica da inclusão dos critérios recomendados para o recebimento dos recursos do FNSP, pelos estados, e de elaborar proposta de implementação da recomendação. Verificar também se a proposta foi submetida ao Conselho Gestor do FNSP, para apreciação e aprovação, e se foram criadas diretrizes para aprovação dos



projetos estaduais para recebimento dos recursos do FNSP. Por fim, observar se as diretrizes foram comunicadas aos estados e se os prazos estabelecidos no Plano de Ação para a execução de cada uma dessas etapas estão sendo cumpridos.

**2.7** **Recomendação 9.1.2** *que 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;*

### **2.7.1 Grau de implementação**

**2.7.1.1** De acordo com as informações dos gestores, estabeleceu-se parceria com a Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça com o objetivo de encaminhar ao Congresso Nacional proposta de alteração infraconstitucional, a fim de priorizar os processos onde figurem as pessoas elencadas na lei nº 9.807/99 bem como assegurar a oitiva antecipada de beneficiários incluídos em programa de proteção.

**2.7.1.2** A Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas realizou reunião com a Secretaria de Reforma do Judiciário, o que resultou na elaboração de proposta de alteração da Lei 9.807/99, estabelecendo que os prazos para inquérito e processo criminal em que figure como réu, vítima ou testemunha, qualquer pessoa protegida por programas previstos na própria lei, sejam os mesmos previstos no CPP para os feitos em que figure réu preso. Foi proposto ainda que, qualquer que seja o rito do processo criminal, o juiz tome antecipadamente o depoimento das pessoas incluídas nos programas de proteção<sup>1</sup>. Tal proposta foi encaminhada pela CGPT à Secretaria de Reforma do Judiciário, em 03/06/2005, por meio do Ofício nº0704/2005 – CGPT/SPDDH/SEDH. Segundo a Coordenadora Geral de Proteção a Testemunhas, a proposta ainda está na Secretaria de Reforma do Judiciário e deve ser encaminhada, primeiramente, à Secretaria de Assuntos Jurídicos da Presidência da República para a verificação de sua constitucionalidade, para, posteriormente, ser apresentada à Casa Civil.

**2.7.1.3** O Plano de Ação apresentado prevê ainda a implementação de medidas suplementares propostas pela Comissão Especial de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, com vistas a atingir o objetivo da celeridade processual (item “b” da coluna Medidas Necessárias do Plano de Ação<sup>2</sup>). Dentre estas medidas propostas, apenas a que se refere à disponibilização de um Advogado da União foi implementada. Para a efetivação das demais, o Plano de Ação estabelece o prazo de maio a agosto de 2006.

**2.7.1.4** É importante acrescentar que, segundo os gestores, para amenizar o problema da demora em solucionar os processos dos quais são partes os beneficiários do Programa, tem-se buscado estabelecer entendimento com o juiz da causa, caso a caso, para que os processos tenham andamento condizente com a situação de proteção da vítima ou testemunha ameaçada.

### **2.7.2 Avaliação**

**2.7.2.1** Nessa questão, o órgão avançou com a discussão da recomendação com a Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, do que resultou a proposta de alteração da Lei 9.807, de 13/07/1999, o que, no entendimento dessa Secretaria, é mais viável que alterar o CPP, e alcança os objetivos da recomendação do TCU. Entretanto, tal proposta de alteração legislativa foi

<sup>1</sup> Anexo IV, fl 96, processo 002.667/2006-0, volume Principal.

<sup>2</sup> Plano de Ação, fl 4, processo 002.667/2006-0, volume Principal.



encaminhada à Secretaria de Reforma do Judiciário e, até fevereiro de 2006, ainda não havia sido submetida à Secretaria de Assuntos Jurídicos da Presidência da República para dar continuidade ao processo.

2.7.2.2 Dessa forma, considera-se que a implementação dessa recomendação está em andamento.

### 2.7.3 **Medidas a implementar**

2.7.3.1 Sendo assim, o próximo passo será o encaminhamento da proposta de alteração legislativa à Secretaria de Assuntos Jurídicos da Presidência da República, pela Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Paralelamente, a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos se comprometeu, por meio do Plano de Ação, a implementar medidas suplementares propostas pela Comissão Especial de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, com vistas a atingir o objetivo da celeridade processual. No segundo monitoramento, deve-se, portanto, verificar o andamento da proposta de alteração legislativa encaminhada, bem como a situação de implementação das medidas suplementares, observando-se os prazos estabelecidos no Plano de Ação.

2.8 **Recomendação 9.1.3:** *que 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.*

### 2.8.1 **Grau de implementação**

2.8.1.1 Segundo informaram os gestores, uma proposta de reforço e reestruturação organizacional e funcional foi elaborada e submetida às chefias imediatas da CGPT (fls. 70-76). Formulou-se, também, um quadro mínimo de servidores necessários ao desempenho das atividades inerentes à Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas. Porém, essa proposta não pôde ser viabilizada devido à falta de recursos do órgão. Houve, então, uma reformulação da proposta inicial e foi solicitada ao Ministro a contratação de 5 pessoas para comporem a equipe da CGPT, em 2006: 2 advogados, 1 psicólogo, 1 assistente social e 1 profissional para trabalhar com banco de dados. Segundo os gestores, houve um comprometimento do órgão em empenhar esforços para disponibilizar cargos comissionados a fim de viabilizar essas contratações.

2.8.1.2 Porém, até fevereiro de 2006, a única adição ao quadro funcional da Coordenação, refere-se à disponibilização de um Advogado da União, lotado na Casa Civil, para exercer suas funções na CGPT/SEDH. A capacitação deste profissional ocorreu com a atuação cotidiana junto aos demais profissionais que integram a equipe interdisciplinar da Coordenação, e por meio de leitura e discussão de material bibliográfico pertinente. Foi informado que as demais medidas propostas não foram implementadas, devido às mudanças político-administrativas pelas quais passou a Secretaria Especial de Direitos Humanos, já mencionadas.

### 2.8.2 **Avaliação**

2.8.2.1 A recomendação não foi implementada, já que, apesar de ter sido realizado um levantamento das necessidades do quadro de pessoal da CGPT, a estrutura da Coordenação ainda não atende às condições mínimas de funcionamento .



### 2.8.3 Medidas a implementar

2.8.3.1 No próximo monitoramento, é necessário que se verifique as providências adotadas pela CGPT a fim de reforçar sua estrutura e o apoio dado à implementação dessa recomendação pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, uma vez que a contratação de novos profissionais para o reforço da estrutura da Coordenação depende também de decisões superiores.

2.9 **Recomendação 9.1.4:** *que 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.*

#### 2.9.1 Grau de implementação

2.9.1.1 Segundo informações dos gestores, no que concerne ao caso de acesso a políticas e a programas de saúde, no ano de 2005, foi realizada consulta à Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil - SAJ/CC sobre a legitimidade da produção de carteiras de saúde para os beneficiários do Provita com a utilização de nomes fictícios. O parecer da SAJ/CC declarou pela “impossibilidade de se confeccionar as carteiras do SUS, com nomes fictícios, para os usuários do Provita, em razão da falta de amparo legal”<sup>3</sup>. Como solução alternativa para o problema, sugeriu que a CGPT elabore proposta de alteração da Lei nº6.015 de 31/12/1973 – Lei dos Registros Públicos, com o objetivo de prever rito especial que vise atender à alteração dos nomes dos usuários e, assim, confeccionar as carteiras do SUS segundo os preceitos legais.

2.9.1.2 O Plano de Ação apresentado define como medidas necessárias à implementação da recomendação:

- a) *contratar consultoria da área jurídica para proceder estudo de viabilidade jurídica e alternativas para a operacionalização da recomendação;*
- b) *constituir Grupo de Trabalho de ampla composição (SPDDH, MJ, MPF, OAB, AGU, PJ, SAJ/CC e SPI/MPOG) para analisar, validar e articular a implementação dessa recomendação;*
- c) *encaminhar consulta à Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil sobre o procedimento legal viável para a implementação dessa recomendação;*
- d) *elaborar instrumentos decorrentes da resposta da SAJ/CC;*
- e) *definição de procedimentos, considerando o sigilo das informações, para a operacionalização da concessão de identidade provisória;*
- f) *realizar reuniões com os Órgãos pertinentes (Ministérios) para a operacionalização da recomendação;*
- g) *acompanhar o início da implantação dos procedimentos necessários.*

2.9.1.3 Examinando as medidas propostas no Plano de Ação, constata-se que a CGPT decidiu antecipar a consulta à SAJ/CC, prevista para ser realizada até outubro de 2006, não tendo sido providenciada a contratação de consultoria para proceder estudo de viabilidade jurídica e

<sup>3</sup> Anexo V, fl 111, processo 002.667/2006-0, volume Principal.



alternativas para a operacionalização da recomendação. A manifestação da SAJ/CC aponta para a necessidade de mudança da estratégia proposta inicialmente para implementação da recomendação.

## 2.9.2 Avaliação

2.9.2.1 Verifica-se que houve uma tentativa da CGPT de articular com o Ministério da Saúde para dar início à implementação da recomendação 9.1.4, no caso das políticas e programas de governo relativas a essa área. Entretanto, em função do parecer da SAJ/CC, será necessário adotar medida mais abrangente, como a modificação normativa proposta por aquele órgão no sentido de tornar legal o fornecimento de uma identidade provisória a esses beneficiários, que tenha fé pública e que possa resolver o problema de acesso aos diversos programas de governo. Essa solução evitaria que a CJPT tenha que negociar com cada órgão responsável pelas políticas sociais e programas de governo, caso a caso. Dessa forma, considera-se que a recomendação não foi implementada.

## 2.9.3 Medidas a implementar

2.9.3.1 Para o segundo monitoramento, é necessário verificar que medidas foram tomadas para dar seguimento à sugestão da SAJ/CC, caso esta venha a ser adotada pela CGPT.

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

## 2.10.1 Grau de implementação

2.10.1.1 O Plano de ação apresentado estabelece como medidas necessária à implementação dessa recomendação:

- a) *elaborar estudo de viabilidade técnica e jurídica;*
- b) *submeter proposta para análise a aprovação do Ministério do Trabalho e da Procuradoria Geral do Trabalho;*
- c) *encaminhar consulta à Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil;*
- d) *definir procedimentos para a operacionalização da recomendação, considerando a necessidade de sigilo dos procedimentos e das informações;*
- e) *encaminhar manual de procedimentos para operacionalização da recomendação aos Estados conveniados;*
- f) *acompanhar implantação dos procedimentos.*

2.10.1.2 De acordo com informações dos gestores, a primeira das medidas propostas, com prazo de até 31/08/2006, ainda não foi executada, restando prejudicadas todas as demais iniciativas necessárias à implementação da recomendação.

## 2.10.2 Avaliação

2.10.2.1 Nesse caso, a recomendação não foi implementada.



### 2.10.3 Medidas a implementar

2.10.3.1 No segundo monitoramento, verificar se as medidas propostas no Plano de Ação bem como os prazos estabelecidos para a sua implementação estão sendo cumpridos e se essas providências tomadas estão sendo suficientes para viabilizar a recomendação do TCU.

2.11 **Recomendação 9.1.6:** *que 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.*

### 2.11.1 Grau de implementação

2.11.1.1 Como medidas necessárias à implementação da recomendação, o Plano de Ação propõe a realização, até 30/06/2006, de levantamento de necessidades dos usuários e dos programas Ministeriais pertinentes bem como de sua capacidade de atendimento das demandas de imóveis e lotes. Propõe também o agendamento de reuniões com os Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Agrário para discutir a viabilidade jurídica e metodológica e elaborar procedimentos visando o atendimento da recomendação. Por fim, sugere o encaminhamento de orientações aos Estados sobre os procedimentos para operacionalização da recomendação e o acompanhamento da implantação desses procedimentos.

2.11.1.2 Os gestores informaram que foi solicitada à equipe de monitoramento do Programa a elaboração de um instrumento que permita o levantamento das necessidades dos beneficiários em cada Programa Estadual, o qual deverá ser iniciado em maio de 2006. Porém, segundo informaram, até fevereiro de 2006, esse instrumento ainda não havia sido elaborado, o que inviabiliza as demais medidas propostas. .

### 2.11.2 Avaliação

2.11.2.1 Verifica-se que houve a elaboração de uma estratégia para viabilizar a implementação da recomendação, porém, a execução de cada passo proposto por essa estratégia ainda não teve início. Portanto, considera-se que a recomendação ainda não foi implementada.

### 2.11.3 Medidas a implementar

2.11.3.1 Para o segundo monitoramento, é necessário verificar se a equipe de monitoramento do Programa concluiu o levantamento de necessidades de imóveis para moradia dos beneficiários e se deu andamento às demais medidas propostas no Plano de Ação, dentro dos prazos estipulados.

## ***Recomendações à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas***

2.12 **Recomendação 9.2.1.** *que 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.*

### 2.12.1 Grau de implementação

2.12.1.1 Os gestores informaram que o Advogado da União, cedido à CGPT, deu início ao estudo de viabilidade jurídica da recomendação e de necessidade de mudança da Lei 9.807/1999.



Ademais, o Encontro Nacional de Conselheiros Estaduais, inicialmente previsto para outubro de 2005, será realizado entre os dias 14 e 17 de março, e sua programação contempla levantamento e discussão de propostas e procedimentos para a operacionalização da recomendação. Houve também uma reunião de sensibilização com representantes do Conselho Federal de Psicologia, na qual decidiu-se por aguardar a conclusão do estudo de viabilidade jurídica para , então, dar prosseguimento às discussões. .

2.12.1.2 Outras medidas necessárias à implementação da recomendação, propostas no Plano de Ação, são a realização de discussão com os Conselhos Federais de Classe (OAB, CFP e CONFEAS) com o objetivo de averiguar a possibilidade de concessão de identidade profissional com nome fictício para os Advogados, Psicólogos e Assistentes Sociais atuantes nas Equipes Técnicas; a adoção dessas medidas por deliberação dos Conselhos Estaduais e conforme avaliação da diretoria da Entidade Gestora, após exercício por tempo determinado. Foram também propostos o encaminhamento das instruções aos Estados conveniados com vistas à implementação da recomendação e a inclusão do procedimento no manual de procedimentos do programa.

2.12.1.3 O período de execução das medidas propostas estabelecido no Plano de Ação é de 30/05/2006 a 30/01/2007.

## 2.12.2 Avaliação

2.12.2.1 Considerando-se que para dar cumprimento à recomendação será necessário realizar estudo de viabilidade jurídica e que este ainda não foi concluído, entende-se que a recomendação não foi implementada.

## 2.12.3 Medidas a implementar

2.12.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se as medidas necessárias propostas no Plano de Ação para implementação da recomendação bem como os prazos estabelecidos estão sendo cumpridos.

2.13 **Recomendação 9.2.2:** *que 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.*

## 2.13.1 Grau de implementação

2.13.1.1 O Plano de Ação propõe como primeira medida necessária à implementação dessa recomendação, a “contratação de consultoria especializada para a elaboração de projeto de política de comunicação e divulgação, inclusive com a definição de orçamento, em conjunto com a CGPT, dada a especificidade do programa”. A data limite para a implementação dessa medida é 28/08/2006. Segundo informações dos gestores, referida consultoria ainda não foi contratada.

2.13.1.2 Ademais, uma outra medida proposta no Plano de Ação é a análise de procedimentos para o tratamento de denúncias contra o programa, verificando a pertinência de incluir, na Lei 9.807 e no Código Penal, artigo sobre quebra de sigilo quanto aos procedimentos previstos no programa, conforme proposta da Comissão do CDDPH. Essa medida busca dar ao programa condições de responder a denúncias veiculadas na mídia, já que, atualmente, por questões de sigilo, o programa não pode se defender publicamente. Porém, a proposta da Comissão do



CDDPH está em fase de estudo por parte de um de seus componentes, restando prejudicada a implementação das demais medidas.

### 2.13.2 Avaliação

2.13.2.1 Verifica-se que a recomendação não foi implementada, considerando-se que ainda não houve contratação de consultoria para elaboração de projeto de comunicação e divulgação do Programa e que a questão do tratamento das denúncias está sendo examinada.

### 2.13.3 Medidas a implementar

2.13.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se as medidas necessárias para implementação da recomendação, propostas no Plano de Ação, bem como os prazos estabelecidos estão sendo cumpridos.

2.14 **Recomendação 9.2.3** *que identifique as necessidades de treinamento das equipes técnicas, promovendo cursos de capacitação para o seu atendimento.*

### 2.14.1 Grau de implementação

2.14.1.1 Os gestores informaram que foi realizado, pela equipe de monitoramento do Programa, um levantamento de necessidades de capacitação e elaborou-se um projeto de oficina de capacitação para os operadores do Sistema Nacional de Proteção, a ser realizado em julho de 2006.

2.14.1.2 Segundo informaram, esse projeto deverá ser ampliado com a previsão de participação de especialistas de programas internacionais, os quais ministrarão treinamentos específicos. Além disso, está em fase de discussão e elaboração o projeto de um Seminário Internacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas, com a participação de diversos países da América Latina, da Itália, da Inglaterra, dos Estados Unidos e do Canadá, a ser realizado antes da referida oficina de capacitação. A equipe do Programa está buscando o apoio da Oficina das Nações Unidas contra a Droga e o Delito para viabilizar o evento.

2.14.1.3 Foram ainda propostas como medidas necessárias à implementação da recomendação:

*a) desenvolver metodologia para que nas atividades de monitoramento sejam identificadas junto aos entes envolvidos direta e indiretamente na execução do programa, as necessidades de capacitação;*

*b) discutir com os responsáveis pelo Programa Educação em Direitos Humanos/SbDH e Universidades proposta de realização de curso de especialização à distância para os operadores do Sistema Nacional de Proteção;*

*c) desenvolver e implementar o curso de especialização à distância para os operadores do Sistema Nacional.*

### 2.14.2 Avaliação

2.14.2.1 Considera-se que a recomendação está em implementação, já que houve a iniciativa de levantamento das necessidades de capacitação da equipe técnica, mas a capacitação ainda não ocorreu. É importante destacar que esse levantamento de necessidades foi feito de forma isolada e



que, segundo informações dos gestores, ainda não foi criado um instrumento de levantamento periódico das necessidades de treinamento e de capacitação da equipe do programa. Inclusive, como foi citado anteriormente, essa é uma das medidas necessárias à implementação das recomendações do TCU, proposta pelo Plano de Ação encaminhado.

#### 2.14.3 **Medidas a implementar**

2.14.3.1 É necessário verificar no segundo monitoramento se a Oficina de Capacitação programada para julho de 2006 de fato ocorreu e se atingiu os objetivos almejados. Deve-se verificar também se foi elaborado instrumento para levantamento periódico das necessidades de treinamento e de capacitação das equipes técnicas e se as necessidades levantadas estão sendo atendidas.

2.15 **Recomendação 9.2.4** *que 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.*

#### 2.15.1 **Grau de implementação**

2.15.1.1 De acordo com os gestores, foi criado um *blog* (cenariodomonitoramento.blogspot.com) para acesso dos operadores do Sistema Nacional. Contudo, ainda não houve uma grande divulgação desse *blog* para os Programas Estaduais. Além disso, a CGPT tem dificuldades de acompanhar o seu conteúdo, pois o Sistema de Informação do Ministério da Justiça não permite acesso a *blog*. Dessa forma, esse instrumento de comunicação disponibilizado não tem sido utilizado.

2.15.1.2 Informou-se também que foi iniciada discussão acerca do planejamento de atividades de intercâmbio de técnicos entre os Programas Estaduais, o que, entretanto, tem sido prejudicado em razão da escassez de recursos financeiros disponíveis para a atividade.

2.15.1.3 Outras medidas propostas no Plano de Ação, como a elaboração de procedimentos e formas de incentivo à utilização do *blog* disponibilizado, não foram iniciadas.

#### 2.15.2 **Avaliação**

2.15.2.1 Apesar da criação do *blog* como meio de comunicação e de troca de informações entre os programas estaduais, não houve divulgação suficiente desse instrumento e tampouco a CGPT tem acesso a ele para fazer um controle de qualidade das informações inseridas. Ademais, é necessário que sejam disponibilizados outros meios de comunicação para que seja efetivamente criada uma rede de comunicação entre os estados. O *blog*, quando estiver sendo efetivamente utilizado, pode ser considerado uma solução paliativa para troca de informações não sigilosas. Dessa forma, considera-se que a recomendação não foi implementada.

#### 2.15.3 **Medidas a implementar**

2.15.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se houve iniciativas no sentido de se criar uma rede de comunicação entre os estados que garanta a segurança da informação necessária ao sigilo das atividades do programa. Observar ainda se o sistema de comunicação implantado está proporcionando a troca de informações e de experiências entre os Programas Estaduais.



2.15.3.2 Investigar se estão ocorrendo intercâmbio de profissionais das equipes técnicas dos programas, bem como as Oficinas e os Seminários Regionais dos Programas, propostos pelo Fórum de Conselheiros dos Programas Estaduais, medidas estas previstas no Plano de Ação encaminhado, o qual estabelece também prazos para sua implementação.

2.16 **Recomendação 9.2.5** que 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;

### 2.16.1 Grau de implementação

2.16.1.1 Segundo informações dos gestores, foi elaborado um Projeto de Monitoramento do Sistema Nacional, enviado ao TCU por ocasião do encaminhamento do Plano de Ação Preliminar (fls. 46-66). No entanto, o desenvolvimento e a implementação desse projeto foram prejudicados pelas mudanças político-administrativas pelas quais passou a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Até o fevereiro de 2005, o projeto ainda não havia obtido a necessária aprovação e as pré-condições para sua exequibilidade. Os gestores informaram, ainda, que não haverá recursos para implementá-lo em 2006, já que o mesmo prevê a celebração de convênio com a UFRJ.

2.16.1.2 Não obstante, foram promovidas algumas mudanças na sistemática das atividades de monitoramento, por meio da implementação de novos instrumentos e dinâmica de funcionamento das atividades previstas, conforme segue:

- a) elaborou-se um roteiro mínimo de coleta de informações a ser utilizado pelos monitores, com o objetivo de direcionar as discussões com o Conselho Deliberativo, a Entidade Gestora, a Equipe Técnica, a Rede Solidária e com o Usuário do Programa<sup>4</sup>;
- b) criou-se um formulário de avaliação da atividade de monitoramento para ser respondido pela Equipe Técnica, pela Entidade Gestora e pelo Conselho Deliberativo, a fim de dar subsídios ao aperfeiçoamento das atividades. Os gestores informaram que, a partir da síntese dessas avaliações, foram levantados temas para discussões nas reuniões da CGPT com o GAJOP e com as ONGs que disponibilizam os monitores (AATR/BA, GAJOP/PE e SDDH/PA)<sup>5</sup>;
- c) elaborou-se também um instrumento denominado “Extrato de Monitoramento”, contendo um resumo dos “achados” e recomendações resultantes da visita, o qual deve ser apresentado à CGPT, pela equipe de monitores, num prazo de 5 dias úteis após a realização da atividade. Este documento é encaminhado a todos os atores do Programa: Secretaria Estadual, Conselho Deliberativo, Entidade Gestora e Equipe Técnica<sup>6</sup>;
- d) aperfeiçoou-se do modelo do Relatório Final de Monitoramento, com vistas à explicitar os problemas detectados e sistematizar as recomendações, definindo respectivos prazos de implementação e responsáveis. Os gestores informaram que a mudança no formato do relatório já apresentou bons resultados, como o retorno formal de resposta dos Programas Estaduais à CGPT com considerações sobre o relatório (discordâncias, críticas e recomendações já implementadas). Este documento também deve ser encaminhado para todos os atores do Programa;
- e) por fim, elaborou-se um instrumento de compilação dos aspectos mais importantes contidos nos Relatórios Finais, para ser utilizado na Reunião de Trabalho do Monitoramento como subsídio da discussão e do planejamento de atividades do ano de 2006<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> O modelo do roteiro consta no Anexo X, fl 140, processo 002.667/2006-0, volume Principal.

<sup>5</sup> O modelo do formulário de avaliação consta no Anexo XI, fl 149, processo 002.667/2006-0, volume Principal.

<sup>6</sup> Anexo XII, fl 156, processo 002.667/2006-0, volume Principal.

<sup>7</sup> Anexo XIII, fl 159, processo 002.667/2006-0, volume Principal.



2.16.1.3 Não foram definidos ainda instrumentos de divulgação de boas práticas, mas na última Reunião de Trabalho de Monitoramento, realizada nos dias 09 e 10 de fevereiro de 2006, levantaram-se algumas boas práticas desenvolvidas em Programas Estaduais, as quais serão divulgadas na Oficina Técnica de 2006 e sua sistematização será encaminhada às demais Equipes Técnicas Estaduais.

## 2.16.2 Avaliação

2.16.2.1 Constatou-se que houve o interesse da CGPT em aperfeiçoar o sistema de monitoramento do Programa, já que houve a elaboração de um Projeto de Monitoramento do Sistema Nacional, o qual não foi aprovado em função das mudanças político-administrativas já mencionadas e da falta de recursos da secretaria para viabilizá-lo. Verifica-se também que já foram incorporados novos instrumentos à atividade de monitoramento e que a Coordenação está buscando meios de consolidar e de divulgar as informações levantadas aos diversos atores dos programa. Considera-se, pois, que a recomendação encontra-se em implementação, pois o sistema de monitoramento está sendo aperfeiçoado mas ainda não foi criada uma forma de divulgação periódica das boas práticas desenvolvidas pelas entidades executoras.

## 2.16.3 Medidas a implementar

2.16.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, como estão sendo realizadas as atividades de monitoramento do programa e se as informações levantadas estão sendo analisadas de forma a aperfeiçoar a sua execução.. Deve-se investigar também se foi criado um instrumento de divulgação de boas práticas e a sua eficácia.

2.17 **Recomendação 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.*

## 2.17.1 Grau de implementação

2.17.1.1 Os gestores informaram que as medidas necessárias à implementação da recomendação, propostas pelo Plano de Ação, não foram iniciadas, devido à carência de pessoal da CGPT/SEDH.

## 2.17.2 Avaliação

2.17.2.1 Constatou-se que a recomendação não foi implementada.

## 2.17.3 Medidas a implementar

2.17.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se houve iniciativas no sentido de estabelecer, em conjunto com a Ciset/PR, procedimentos específicos para prestação de contas que garantam transparência na aplicação dos recursos.



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

#### 2.18.1 **Grau de implementação**

2.18.1.1 Os gestores informaram que foram promovidas discussões relativas a essa recomendação no âmbito da Comissão Especial do CDDPH, que resultaram na elaboração de Projeto de Lei, contemplando no seu artigo 11, Inciso IV, a criação da Ouvidoria do Sistema Nacional de Assistência e Proteção a Vítimas e Colaboradores da Justiça<sup>8</sup>. Esse projeto deve ser encaminhado ao Pleno do CDDPH para avaliação e votação em abril de 2006.

2.18.1.2 Ademais, a criação da figura do “curador”, “defensor” ou “ouvidor” no âmbito dos Conselhos Deliberativos Estaduais e Federal será indicada como tema de discussão durante o Encontro Nacional dos Conselheiros Estaduais.

#### 2.18.2 **Avaliação**

2.18.2.1 Observa-se que já houve a iniciativa por parte da SEDH de criação de Ouvidoria para o Programa. Entretanto, a sua instalação depende da aprovação do projeto de lei proposto. Considera-se, portanto, que a recomendação está em implementação.

#### 2.18.3 **Medidas a implementar**

2.18.3.1 É necessário verificar, no segundo monitoramento, o encaminhamento dado ao projeto de lei que contempla a criação da Ouvidoria do Sistema Nacional de Assistência e Proteção a Vítimas e Colaboradores da Justiça. Caso o projeto tenha sido aprovado e a lei publicada, verificar se a ouvidoria entrou em funcionamento e qual encaminhamento está sendo dado às críticas e às denúncias apresentadas.

2.19 **Recomendação 9.2.8:** *que 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.*

#### 2.19.1 **Grau de implementação**

2.19.1.1 De acordo com informações dos gestores, o Termo de Convênio atual contempla a seguinte cláusula, inserida durante o período de renovação dos convênios 2005-2006, que confere obrigação ao Estado convenente:

*Cláusula Segunda, Item III, “e”:* “estabelecer parcerias institucionais do programa com as secretarias responsáveis pelas atividades implicadas no processo de reinserção social das pessoas protegidas”<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Anexo XIV, fl 171, processo 002.667/2006-0, volume Principal.

<sup>9</sup> No Anexo XV, fl 173, processo 002.667/2006-0, volume Principal, há exemplos de termos de convênios que já contêm a referida cláusula.



## 2.19.2 Avaliação

2.19.2.1 Entende-se que a providência adotada atende à recomendação. Entretanto, deve-se ressaltar que é necessário verificar se a referida cláusula está realmente sendo cumprida pelos estados convenientes.

## 2.19.3 Medidas a implementar

2.19.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se os estados convenientes estão implementando a nova obrigação constante nos termos de convênio.

2.20 **Recomendação 9.2.9** *que 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.*

## 2.20.1 Grau de implementação

2.20.1.1 No Plano de ação apresentado, propõe-se:

- a) realizar estudo de viabilidade jurídica da doação aos usuários de bens adquiridos com recursos do convênio;*
- b) criar mecanismos e instrumentos operacionais para o cumprimento das doações e para a eficácia do controle;*
- c) elaborar termo de doação aos Estados dos bens adquiridos com recursos da União, especificando a destinação final aos usuários;*
- d) elaborar procedimentos e discutir e orientar os Estados e executores quanto à adoção dos procedimentos.*

2.20.1.2 O Plano de Ação estabelece prazo até 30/05/2006 para a realização do estudo de viabilidade que deverá subsidiar as demais medidas para a implementação da recomendação... Segundo os gestores, este estudo ainda não foi realizado.

## 2.20.2 Avaliação

2.20.2.1 Considera-se, pois, que a recomendação não foi implementada.

## 2.20.3 Medidas a implementar

2.20.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se as medidas propostas vêm sendo implementadas nos prazos estabelecidos no Plano de Ação.

2.21 **Recomendação 9.2.10.:** *que institua os seguintes indicadores de desempenho:*

- a) custo unitário de proteção = valor repassado às ONG pelas esferas Federal e Estadual, dividido pelo número de beneficiários, por estado;*
- b) custo de proteção do beneficiário por estado = Valor repassado à ONG pelas esferas Federal e Estadual, dividido pelo número de beneficiários, por estado;*
- c) 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;*



- d) *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;*
- e) *% de testemunhas que prestaram depoimento = número de testemunhas que prestaram depoimento dividido pelo número total de testemunhas inseridas no programa, vezes 100, por estado;*
- f) *% de desligamento voluntário = número de beneficiários que solicitaram desligamento do programa, dividido pelo número de beneficiários desligados, vezes 100, por estado;*
- g) *% 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;*
- h) *% 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;*
- i) *% 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;*
- j) *% 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;*
- k) *% 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.*

## 2.21.1 **Grau de implementação**

2.21.1.1 Os indicadores de desempenho propostos foram mensurados para o período de 1999, quando o Programa teve início, a 2004, conforme tabela contida no Anexo 1 desse trabalho.

2.21.1.2 Entretanto, os resultados mensurados não foram analisados. Existem algumas interpretações já levantadas pela equipe técnica do Programa, porém não há uma sistematização dessas interpretações, tampouco um banco de dados que facilite o cálculo dos indicadores. Os gestores declararam que pretendem fazer nova mensuração para os meses de abril e maio.

2.21.1.3 De acordo com a planilha do Anexo 1 desse trabalho, verifica-se que, se calcularmos a média dos valores de “custo de proteção do beneficiário”, excluindo os valores dos Estados do Amazonas e de Santa Catarina, que estão muito acima dos custos dos demais estados, obteremos um custo médio de proteção do beneficiário de R\$26.083,10. Observa-se que, nos Estados excluídos, esses custos são 2,33 e 2,42 vezes a média calculada, respectivamente. Essas situações merecem um estudo mais detalhado a fim de se verificar porque o “custo de proteção do beneficiário” desses estados é tão mais elevado que o dos demais.

2.21.1.4 Outro aspecto que chama atenção é o percentual de desligamento voluntário dos beneficiários do Programa, que chega a 100%, novamente nos estados do Amazonas e de Santa Catarina; e é bastante elevado (superior a 80%) nos estados do Acre, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

2.21.1.5 Verifica-se, pois, a importância de uma análise sistemática dos indicadores mensurados, a fim de que esses dados sejam transformados em informações que subsidiem as tomadas de decisões dos gestores do Programa.



2.21.1.3 É importante mencionar ainda que consta do Plano de Ação a informação de que encontra-se em fase de elaboração, pela Coordenação Geral de Tecnologia de Informação do Ministério da Justiça, um sistema informatizado, que será implantado nos Programas Estaduais e conterá dados sobre os usuários, a rede solidária e locais de proteção, com opção de emissão de relatórios gerenciais (fls 16).

## 2.21.2 Avaliação

2.21.2.1 Conforme já mencionado, os indicadores de desempenho foram mensurados uma única vez, para o período de 1999 a 2004 e ainda não houve análise sistemática dos resultados, tampouco criou-se um banco de dados para mensuração periódica desses indicadores. Dessa forma, considera-se que a recomendação está em implementação.

## 2.21.3 Medidas a implementar

2.21.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se foi realizada nova medição dos indicadores de desempenho e se os resultados foram analisados e comparados aos resultados anteriores. Verificar também a existência de banco de dados ou sistema informatizado que facilite o cálculo dos indicadores propostos.

### *Determinações à Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH*

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

## 2.22.1 Grau de implementação

2.22.1.1 O Grupo de Contato foi constituído por meio da Portaria n.º 23, de 20/02/06, após o início desse monitoramento. Verificou-se que, com as mudanças político-administrativas pelas quais passou a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a implementação das recomendações e determinações, prolatadas pelo Acórdão 600/2005 – TCU – Plenário, foi prejudicada, ficando suspensa até o início desse monitoramento, quando o novo Secretário Especial de Direitos Humanos se inteirou do conteúdo do referido acórdão e retomou as discussões.

## 2.22.2 Avaliação

2.22.2.1 Diante do exposto, considera-se que a determinação foi implementada.

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



### 2.23.1 Grau de implementação

2.23.1.1 O Plano de Ação foi enviado em caráter preliminar em 01/08/2005 por meio do Ofício nº 341/2005 – SbdH/PR. Uma versão revisada foi novamente encaminhada ao TCU, após ter sido submetida à análise e aprovação do novo Secretário, em 20/02/2006, por meio do Ofício nº175/2006 – SEDH/PR.

### 2.23.2 Avaliação

2.23.2.1 Considera-se que essa determinação foi atendida.

### 2.23.3 Medidas a implementar

2.23.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se as medidas e prazos propostos no Plano de Ação estão sendo cumpridos.

## 3. Aspectos orçamentários e financeiros

3.1 A Tabela 1 contém os dados orçamentários e financeiros das ações do programa.

**Tabela 1 – Dados orçamentários e financeiros das ações do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, no período de 2002 a 2005.**

Ação	Ano	Créditos consignados (A)	Execução orçamentária (B)	Execução financeira (C)	Percentual de Execução Financeira (C)/(A)	Percentual de Execução Orçamentária (B)/(A)
0724	2002(1)	NA	NA	NA	NA	NA
	2003(2)	NA	NA	NA	NA	NA
	2004(3)	8.000.000,00	7.999.970,00	7.999.970,00	100,00%	100,00%
	2005(4)	9.635.255,00	9.635.255,00	9.415.000,00	97,71%	100,00%
0881	2002(1)	NA	NA	NA	NA	NA
	2003(2)	NA	NA	NA	NA	NA
	2004(3)	3.596.901,00	2.023.606,00	2.023.606,00	56,26%	56,26%
	2005(4)	2.100.003,00	2.100.003,00	1.380.000,00	65,71%	100,00%
2831	2002(1)	540.000,00	86.243,00	372.058,00	68,90%	15,97%
	2003(2)	800.000,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%
	2004(3)	178.680,00	178.185,00	172.387,00	96,48%	99,72%
	2005(4)	100.001,00	12.560,00	18.358,00	18,36%	12,56%
6244*	2002(1)	1.291.900,00	714.304,00	733.736,00	56,80%	55,29%
	2003(2)	1.040.000,00	200.000,00	200.000,00	19,23%	19,23%
	2004(3)	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100,00%	100,00%
	2005(4)	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100,00%	100,00%
1781	2002(1)	800.000,00	800.000,00	800.000,00	100,00%	100,00%
	2003(2)	1.800.000,00	1.720.870,00	1.720.870,00	95,60%	95,60%
	2004(3)	NA	NA	NA	NA	NA
	2005(4)	NA	NA	NA	NA	NA
1787	2002(1)	1.200.000,00	1.169.205,00	1.169.205,00	97,43%	97,43%
	2003(2)	1.500.000,00	1.077.980,00	1.077.980,00	71,87%	71,87%
	2004(3)	NA	NA	NA	NA	NA
	2005(4)	NA	NA	NA	NA	NA
4278	2002(1)	5.952.401,00	5.876.305,00	5.956.704,00	100,07%	98,72%
	2003(2)	9.290.000,00	7.951.440,00	7.951.440,00	85,59%	85,59%
	2004(3)	NA	NA	NA	NA	NA
	2005(4)	NA	NA	NA	NA	NA



Fonte: Execução Orçamentária – Câmara dos Deputados, SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.

(1) Valores atualizados até 21/01/2004.

(2) Valores atualizados até 15/01/2004.

(3) Valores atualizados até 14/01/2006.

(4) Valores atualizados até 27/01/2006.

Lei +créditos = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas – transferências concedidas;

Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000, uma vez que a estrutura orçamentária era diferente;

Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar cancelados no exercício (X+1);

(\*) A ação 1717 do PPA 2000/2003 corresponde à ação 6244 do PPA 2004/2007.

3.2 Conforme se verifica, a maior parte dos recursos referentes ao programa advém das ações 0724 e 0881 (PPA 2004/2007), que correspondiam à ação 4278 no PPA anterior e que são os serviços específicos de Proteção, Assistência e Apoio a Testemunhas Ameaçadas e Vítimas de Crimes. Observa-se, também, que os recursos destinados à capacitação e formação de agentes operadores dos serviços de assistência (ações 1717 e 6244 nos PPA's 2000/2003 e 2004/2007 respectivamente) diminuíram sensivelmente, correspondendo a menos de 10% dos recursos previstos nos dois anos anteriores. Observa-se que a execução orçamentária e financeira dessa ação atingiu 100% em 2004 e 2005 enquanto que em 2002 e 2003 esse percentual alcançou apenas 55,29% e 19,23%, respectivamente.

3.3 Ressalte-se que o Programa de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas era classificado como prioritário na Lei de Diretrizes Orçamentárias até o exercício de 2004, tendo perdido esse caráter em 2005.

3.4 É interessante mencionar ainda que o programa tem apresentado boa gestão orçamentário-financeira, com um percentual médio de execução de 87,57% e 86,58%, respectivamente, de acordo com a tabela 2, a seguir. Em 2003, o programa recebeu a maior dotação orçamentária do período analisado, porém apresentou os menores percentuais de execução orçamentária e financeira. A partir de 2003, esses percentuais vêm crescendo de forma consistente. É importante destacar, ainda, que apesar do cenário de indefinição administrativa que caracterizou o segundo semestre de 2005 para a SEDH, a execução financeira e orçamentária do programa alcançaram patamares bastante elevados.

**Tabela 2 – Dados orçamentários e financeiros do Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, agregados por ano, no período de 2002 a 2005.**

Ano	Créditos consignados (A)	Execução orçamentária (B)	Execução financeira (C)	Percentual de Execução Financeira (C)/(A)	Percentual de Execução Orçamentária (B)/(A)
2002	9.784.301,00	8.646.057,00	9.031.703,00	92,31%	88,37%
2003	14.430.000,00	10.950.290,00	10.950.290,00	75,89%	75,89%
2004	11.875.581,00	10.301.761,00	10.295.963,00	86,70%	86,75%
2005	11.935.259,00	11.847.818,00	10.913.358,00	91,44%	99,27%
<b>Total do período</b>	<b>48.025.141,00</b>	<b>41.745.926,00</b>	<b>41.191.314,00</b>	<b>85,77%</b>	<b>86,93%</b>
<b>Valores Médios</b>	<b>12.006.285,25</b>	<b>10.436.481,50</b>	<b>10.297.828,50</b>	<b>86,58%</b>	<b>87,57%</b>

Fonte: Dados da Execução Orçamentária – Câmara dos Deputados, SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen.



#### 4. Comentários dos gestores

4.1 Todas as análises contidas nesse trabalho tem como base o Plano de Ação proposto pelos gestores e as informações encaminhadas ao TCU por meio do Ofício 140/2006 – SPDDH/SEDH/PR

#### 5. Conclusão

5.1 Diante das informações obtidas neste trabalho, a situação de implementação das recomendações do TCU é a apresentada na tabela 3.

**Tabela 3 - Situação de implementação das recomendações no primeiro monitoramento**

Determinações/ Recomendações do Acórdão n.º. 304/2004	Situação	Determinações/ Recomendações do Acórdão n.º. 304/2004	Situação
9.1.1	Não implementada	9.2.4	Não implementada
9.1.2	Em implementação	9.2.5	Em implementação
9.1.3	Não implementada	9.2.6	Não implementada
9.1.4	Não implementada	9.2.7	Em implementação
9.1.5	Não implementada	9.2.8	Em implementação
9.1.6	Não implementada	9.2.9	Não implementada
9.2.1	Não implementada	9.3.1	Implementada
9.2.2	Não implementada	9.3.2	Implementada
9.2.3	Em implementação		

5.2 A tabela 4 apresenta, de forma percentual, a situação da implementação das recomendações exaradas no Acórdão n.º 600/2005.

**Tabela 4 - Percentual de implementação das recomendações**

Situação das determinações/recomendações	Situação em março de 2006 (%)
Implementada	11,77
Em implementação	29,41
Não implementada	58,82
<b>Total</b>	<b>100,00</b>



## **6. Proposta de Encaminhamento**

6.1 Diante do exposto, com fulcro no art. 22, da Resolução n ° 136/2000, sugerimos o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Relator Lincoln Magalhães da Rocha, com proposta de:

a) enviar cópia do presente relatório à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, para conhecimento, e à Secretaria Especial dos Direitos Humanos para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações;

b) encaminhar cópia do presente relatório à 6ª Secex, em cuja clientela encontra-se a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

c) restituir os autos à Seprog para prosseguimento do monitoramento da implementação das recomendações do Acórdão n° 600/2005, previsto para o 1º semestre de 2007;

d) juntar os presentes autos ao TC n°. 11.662/2004-7, que trata da Auditoria de Natureza Operacional no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas ameaçadas;

e) encerramento destes autos;

Seprog, 03 de março de 2006.

Flávia Monken Mascarenhas  
Matr. 5667-7



**Anexo 1: Indicadores de desempenho mensurados para o período de 1999 a 2004.**

Estado	9.2.10.2. custo de proteção do beneficiário por estado (1,00 R\$).	9.2.10.3. tempo médio de permanência no programa (em meses).	9.2.10.4. tempo médio de permanência no programa até o primeiro depoimento (em meses).	9.2.10.5. percentual de testemunhas que prestaram depoimento.	9.2.10.6. percentual de desligamento voluntário.	9.2.10.7. percentual de processos/inquéritos solucionados nos quais existam testemunhas inseridas no programa.	9.2.10.8. percentual de jovens encaminhados para escola.	9.2.10.9. percentual de beneficiários encaminhados para programas de capacitação.	9.2.10.10. percentual de beneficiários que trabalham	9.2.10.11. percentual de beneficiários encaminhados para programas de moradia.
AC	26.475,91	25	19	36%	82%	86%	100%	22%	10%	9%
AM	60.893,29	17	14	43%	100%	29%	50%	0%	0%	0%
BA	14.806,86	23	7	77%	57%	13%	100%	13%	55%	9%
CE	44.576,00	17	2	27%	83%	0%	100%	13%	43%	10%
DF	39.522,88	3	0	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
ES	24.936,26	14	5	52%	37%	42%	92%	0%	36%	3%
GO	42.398,32	12	6	25%	77%	48%	79%	17%	24%	0%
MA	28.747,51	24	5	57%	71%	0%	42%	35%	27%	0%
MG	29.414,24	9	5	27%	92%	31%	70%	0%	56%	0%
MS	20.446,56	23	9	63%	44%	61%	83%	22%	61%	20%
PA	12.040,45	17	8	45%	58%	18%	78%	25%	67%	0%
PE	11.521,00	20	4	100%	81%	40%	98%	0%	44%	0%
RJ	24.144,75	19	0,03	37%	74%	63%	100%	0%	22%	0%
RS	13.352,84	14	2	63%	81%	75%	48%	0%	33%	15%
SC	63.326,93	19	0,47	25%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
SP	32.779,75	21	2	68%	38%	74%	84%	11%	28%	0%
<b>Nacional</b>	<b>28.787,27</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>46%</b>	<b>73%</b>	<b>34%</b>	<b>77%</b>	<b>9%</b>	<b>38%</b>	<b>4%</b>

Fonte: Plano de Ação, fl 4, processo 002.667/2006-0, volume Principal.

Nota: Os valores destacados apresentam resultado 0% devido à falta dos dados, que não foram encaminhados pelos estados.