

# **CARTILHA SOBRE PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS**



# **CARTILHA SOBRE PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA**

Roberto Monteiro Gurgel Santos

**PROCURADOR FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Aurélio Virgílio Veiga Rios

**PROCURADORES FEDERAIS DOS DIREITOS DO CIDADÃO ADJUNTOS**

Oswaldo José Barbosa Silva

Luciano Mariz Maia

**COORDENAÇÃO**

Blal Yassine Dalloul

**COLABORADORES**

Alexandre Amaral Gavronski

Elizabeth Mitiko Kobayashi

Lívia Tinôco

Steven Shuniti Zwicker

# **CARTILHA SOBRE PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS**

## **Coordenação**

Blal Yassine Dalloul

## **Colaboradores**

Alexandre Amaral Gavronski

Elizabeth Mitiko Kobayashi

Lívia Tinôco

Steven Shuniti Zwicker

Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

Cartilha sobre programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas. - Brasília: MPF/PFDC, 2013.

95p.

Inclui anexos.

1. Proteção à testemunha (processo penal) - Brasil. 2. Vítima - Brasil. I. Título

CDD:341.43

**EXPEDIENTE:**

**APOIO TÉCNICO:**

Raquel Ribeiro

**SUPERVISÃO EDITORIAL:**

Marília Mundim

**PROJETO GRÁFICO  
E DIAGRAMAÇÃO:**

Cristine Maia

Permitida a reprodução desde que citada a fonte.

# APRESENTAÇÃO

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC tem a satisfação de apresentar a Cartilha sobre Programas de Proteção à Vítimas e Testemunhas que procurará sintetizar os pontos mais importantes da Lei nº 9.807, de 13.7.1999 que

“estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal”.

A chamada Lei de Proteção às Testemunhas se insere entre as medidas destinadas a combater a criminalidade no nosso país, relacionando-se com a dificuldade ou a impossibilidade da produção de prova pela acusação, em especial a prova testemunhal contra agentes e autoridades públicas que ameaçam as vítimas e testemunhas, sendo os programas de proteção de que trata a norma em referência, portanto, importantes instrumentos postos à disposição da polícia judiciária, do Ministério Público e do Judiciário para a realização da justiça penal.

Os programas (estaduais e federal) têm por finalidade fornecer apoio jurídico, psicossocial, proteção à integridade física de testemunhas, vítimas e familiares de vítimas de violência que estiverem sendo coagidas ou expostas à grave ameaça em razão de crime no qual estejam envolvidos ou do qual tenham conhecimento, e que desejem colaborar com as autoridades policiais ou com o processo judicial.

Nesse sentido, além de solicitar o ingresso de vítima ou testemunha no Programa, cabe ao Ministério Público o dever de zelar pelo efetivo respeito aos direitos assegurados na Constituição Federal, interagindo com as equipes de proteção no intuito de contribuir para a qualidade da prova obtida com o beneficiário e orientá-las quanto às providências que podem ser adotadas junto à polícia judiciária e/ou juízo perante o qual tramita o inquérito ou ação penal.

Para a elaboração desta Cartilha, contamos com o fundamental apoio dos meus colegas do Ministério Público Federal: Blal Yassine Dalloul, Lívia Tinôco, Steven Shuniti Zwicker, Elizabeth Mitiko Kobayashi e Alexandre Gavronski que sempre atuaram com muito engajamento e competência no tema em questão.

Enfim, para aqueles que terão acesso a esses documentos e informações, é possível afirmar que a presente Cartilha registra e esclarece a postura do Ministério Público em proteger as testemunhas e vítimas de crimes violentos praticados por quem tenha ou se acha em condição de ter poder político, econômico ou encontra-se fardado e armado, além de garantir os direitos humanos a todos, sem distinção de raça, gênero, orientação sexual ou condição social econômica.

**AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS**

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>OS PROVITAS ESTADUAIS E O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - <i>Alexandre Amaral Gavronski</i></b> .....	14
Visão geral do programa .....	15
Histórico do programa e as origens da Lei 9807/99 .....	16
As peculiaridades do modelo brasileiro instituído pela Lei 9807/99 .....	18
Papel do Ministério Público no programa (e, particularmente, do Ministério Público Federal) .....	21
O papel do Conselho Deliberativo e o Ministério Público Federal.....	22
O procurador da República como órgão de execução e o Provita .....	27
Desafios e sugestões de aprimoramento .....	31
<b>O PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS - <i>Livia Tinôco</i></b> .....	36
Marco legal e estrutura institucional.....	37
Perfil do programa.....	38
Avaliação do programa federal pelo TCU e seu monitoramento.....	40
A criação da política nacional de assistência e proteção a vítimas e colaboradores da Justiça no Brasil .....	47
Sugestão de atuação para o Ministério Público Federal .....	48
<b>O SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO DEPOENTE ESPECIAL DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL - <i>Livia Tinôco</i>...</b>	50

**A IMPORTÂNCIA DA CRIAÇÃO DE CONSELHOS FISCAIS NOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS NO BRASIL: O DESAFIO DO SIGILO E TRANSPARÊNCIA - Elizabeth Mitiko Kobayashi..... 60**

**PROGRAMAS RELACIONADOS AO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS – PROVITA - Livia Tinôco ..... 66**

- 1) Centros de atendimento a vítimas de crimes..... 67
- 2) Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)..... 68
- 3) Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH)..... 70
- 4) Convênio Depen (Acordo de cooperação técnica, de julho de 2010, celebrado entre a União, através do Departamento de Polícia Federal, e o Departamento Penitenciário Federal - Depen) ..... 73

**PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS (PROVITA) ESQUEMATIZADO - Livia Tinôco e Steven Shuniti ..... 76**

Procedimentos para solicitar proteção..... 82

Desafios..... 84

**ANEXO ..... 86**

Resolução nº 93/2013 - CNMP ..... 87

**ANEXOS ELETRÔNICOS ..... 92**

Legislação..... 93

Modelos de petição..... 93

Leitura complementar ..... 94

# INTRODUÇÃO

Os Programas de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crimes, Federal e Estaduais, apresentam como uma de suas principais necessidades a preservação do sigilo em relação aos protegidos, desde a forma e razões de seu ingresso (que poderá ocorrer com seus familiares – deliberação do Conselho Deliberativo), a definição do local de permanência no sistema de proteção (promovida pelo Órgão Executor do Programa) e as ações que permitam a permanência harmônica e a reinserção social dos usuários quando do desligamento ou exclusão (atribuições da Equipe Técnica e da Rede Solidária de Proteção). As rigorosas precauções, que naturalmente findam por estabelecer verdadeira lei do silêncio dentro dos programas, por certo são bastante responsáveis pelo marco zero do número de homicídios ou mesmo de resgates criminosos das pessoas que se encontrem protegidas, o que é confortador.

Há que se ter cuidado, porém, com a possibilidade dessa cortina de proteção avançar além da esfera que justifica com bastante razoabilidade sua transparente existência, qual seja, a dos cuidados concretos com as pessoas dos protegidos. A extensão poderá ocorrer, sem dúvida, se enraizada a cultura da ausência de informações melhor construídas sobre a importância do programa, bem assim com a falta de chamadas para debates sadios e construtivos que o tema, ainda estranho a tantos de nós, pode e deve suscitar. O aperfeiçoamento e evolução da proteção também ficam prejudicados na medida em que apenas participarmos formalmente do Programa, sem força ou vontade para reconhecer e superar os problemas que se apresentam.

Esta Cartilha, na linha das exatas palavras da apresentação subscrita pelo Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, Aurélio Virgílio Veiga Rios, busca evitar, especialmente no âmbito do Ministério Público Federal, os riscos danosos que podem advir da desinformação sobre instrumento tão importante no combate à impunidade e ao crime organizado. O móvel também é, sem

receio do contraditório, suscitar reflexões mais aprofundadas sobre o programa, a partir da consolidação e exposição conjunta de considerações doutrinárias, com viés prático, de colegas e outros atores que se esmeraram em pesquisas e estudos sobre a matéria.

A disseminação de conhecimentos especialmente adquiridos após vários anos de atuações efetivas e proativas nos Conselhos de Proteção (o Nacional, os Estaduais e também o Fiscal), é a tarefa aceita pelos valorosos colegas Alexandre Amaral Gavronski, Elizabeth Mitiko Kobayashi, Livia Tinoco e Steven Shuniti Zwicker na atualização e preparação de artigos e esquemas sintetizados para edição escrita desta cartilha, cuja versão digitalizada apresenta importantes acréscimos consistentes no apontamento e transcrição da legislação atual sobre Programas de Proteção (leis e decretos federais e estaduais), modelos de petição (peças referenciais que podem servir de algum norte quando nos vemos diante de situações análogas) e artigos de outros autores que se debruçam sobre a matéria, não pertencentes ao quadro do Ministério Público Federal, cuja leitura, crê-se, muito contribuirá para uma necessária e melhor familiaridade com os programas.

A aproximação com a realidade de programas que muito interessam ao Ministério Público permitirá visualizar, é possível intuir, a ausência de avanços significativos na política de proteção nos últimos anos, para desassossego das abnegadas pessoas que se dedicam ao trabalho sério e competente de manutenção e colheita de frutos mesmo diante de situações estruturais adversas. Os textos dos colegas estudiosos e atuantes na matéria, bem como dos especialistas, permitem alcançar essa proximidade, sendo a presente cartilha um dos meios utilizados para replicar de forma organizada o que se colheu de reflexões sobre o sistema para toda a carreira. É importante destacar que nos Cursos de Ingresso e Vitaliciamento de membros recém ingressados no MPF a oferta de disciplina que aborda aspectos normativos e procedimentos práticos relativos aos programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas passou a constar da programação regular da Escola Superior do

Ministério Público da União – ESMPU, desde o ano de 2012 (curso dos membros aprovados no 25º concurso), que também oferece curso anual de atualização da matéria aos membros que já integram a carreira.

Dessa forma, abrem-se portas do conhecimento para que todos possamos interagir com um instrumento que, não raramente, pode ser fundamental para o efetivo desempenho de nossas atribuições no combate ao crime organizado – desde o tráfico de drogas ao grupos de extermínio, desde o abuso de poder ao processo de corrupção endêmica da administração pública. Os programas necessitam evoluir e corrigir seus pontos frágeis para que cooperadores em potencial de ilícitos de tais portes e natureza sintam-se estimulados e seguros para “negociar” com o Estado seus testemunhos e informações, com a garantia de que a liberdade plena um dia lhes será devolvida e de que a preservação da vida será corolário do ingresso no programa.

Poder-se-á ver que, com a leitura dos textos desta cartilha, as falhas e necessidades de ações para a melhoria do desempenho dos Programas foram tornadas públicas a partir da produção de amplo e extenso relatório da auditoria operacional realizada em 2004 no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, pelo Tribunal de Contas da União, sendo que poucas das recomendações feitas pelo órgão de controle puderam ser atendidas pelo Conselho, cujos integrantes e a própria Coordenação-Geral do Programa, que está localizada na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, reconhecem a necessidade de aperfeiçoamentos, mas esbarram na dependência de diversos outros protagonistas para que as melhorias saiam do papel.

A falta de sustentabilidade (há instabilidade orçamentário-financeira), as dificuldades para utilização das diversas medidas de proteção previstas na legislação (as ações conjuntas de diversos órgãos públicos, por vezes imprescindíveis, são de difícil concerto) e a despreocupação com o fortalecimento dos próprios conselhos (que passa pela ampliação da capacidade institucional de seus membros) são algumas das principais questões pendentes

de resolução e que vão além das forças de deliberações dos conselhos, estes, não obstante, devendo amplificar reações que possam modificar o rumo de uma história que não pode se conformar com o simples diagnóstico de que o não retrocesso já é sinônimo de êxito.

O fato é que será muito mais difícil testemunharmos a mudança de rumos que se pretende sem um engajamento mais efetivo dos membros do Ministério Público na busca e nas cobranças devidas, sempre precedidas, uma coisa e outra, do fiel cumprimento do dever de casa. Função primária, para que isso possa acontecer, é a apresentação do programa para a carreira, da forma mais realista possível, sem supervalorizar e nem diminuir seus inegáveis méritos e também sem ignorar ou minimizar suas deficiências.

O exercício busca ser feito levando em consideração a importância dos dois principais papéis reservados ao Ministério Público: o de Conselheiro dos Programas e o de Órgão de Execução, este último quando da solicitação do ingresso de testemunhas ou vítimas ameaçadas. A capacitação por quem assume a sensível e complexa função de Conselheiro, cujo apoio institucional é indispensável, e a exata noção da particular responsabilidade que se adquire quando do pedido de inclusão (que passa pela rigorosa observância dos requisitos legais e pelo compromisso de acompanhar um feito que deve ter as particularidades de processo possuidor de pessoa “protegida” incessantemente cuidadas e preservadas) são alguns pontos de proteção inegociáveis para o êxito dos trabalhos institucionais no e pelo programa, e, porque não, do próprio sistema concebido para ser um dos pilares de combate ao crime organizado desta República.

Finalizando, mais do que uma boa e atenta leitura, o que mais pretende-se provocar é uma sensível compreensão dos muitos aspectos que envolvem e circundam os Programas de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas no país, pois somente assim poderemos, enquanto representantes do Ministério Público Federal, consolidar formas de atuação exemplares, que sejam vistas com respeito por todos e que angariem plena confiança dos setores públicos e

das entidades da sociedade civil envolvidos no conjunto das obras de direção e de execução dos programas, podendo reverter, a plena atuação ministerial, no ponto de equilíbrio que muitas das vezes falta na relação entre os protagonistas executivos e operacionais dos programas.

A promoção de justiça pode depender, em muitos casos, de colaboradores que, ao cooperarem, colocam em risco a integridade física e psicológica, suas e de seus familiares, não podendo o Estado começar esse jogo sem mecanismos efetivos que protejam a vida ou as vidas envolvidas, além de estratégias que, utilizadas, terão condições de assegurar a reinserção social dos usuários em novas comunidades – sacramentando assim a elaboração de uma política que incremente a segurança pública sem que perca de foco a garantia dos direitos humanos. Por isso, a harmonia e o grau elevado de confiança entre todos participantes é essencial; o Ministério Público tem e sempre terá papel preponderante nas diversas etapas do processo que deverá perseguir esse fim.

Sejam muito bem-vindos aos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

### **BLAL YASSINE DALLOUL**

Procurador Regional da República

Conselheiro do MPF no Conselho Deliberativo do Programa  
Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas

# **OS PROVITAS ESTADUAIS E O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Por Alexandre Amaral Gavronski\*

\* Procurador da República – PR/RS.  
Ex-presidente do Conselho Deliberativo do Provita-MS.  
Ex-conselheiro do Provita-SP e ex-secretário-geral do  
Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos.

## VISÃO GERAL DO PROGRAMA

Para melhor entender os Programas Estaduais de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crimes, os Provitas, e a estreita relação institucional que com eles mantém (ou devem manter) o Ministério Público Federal, convém compreender o modelo brasileiro de proteção às pessoas coagidas ou expostas à grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal tal qual disciplinado pela Lei 9.807, de 13 de junho de 1999. Essa compreensão facilitará a assimilação das duas interfaces do Ministério Público Federal com tais programas: a participação nos respectivos conselhos deliberativos e a atuação como solicitante de proteção para pessoas ameaçadas.

Apenas para apresentar um sucinto quadro, impende registrar que o programa brasileiro está hoje regularmente implantado em 17 estados (AC, AL, AM, BA, CE, ES, MA, MG, MS, PA, PR, PE, RJ, RN, RS, SC e SP) e no Distrito Federal, sendo os outros estados atendidos pelo Programa Federal. Apenas no Rio Grande do Sul o programa é totalmente estatal; sendo executado, nos demais estados, por parcerias entre organizações não governamentais de defesa dos direitos humanos e pelo Estado. No período de 1998 a 2006, foram protegidas cerca de 2.265 pessoas, sendo 870 testemunhas e vítimas e o restante familiares, não havendo registro de assassinato ou atentado contra qualquer usuário do programa<sup>1</sup>. Em 2012, o número total de protegidos alcança 700, inclusos testemunhas, réus colaboradores e familiares.

Em 2012, o orçamento anual federal, disponibilizado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, à qual o programa está vinculado, alcançou cerca de R\$ 14 milhões<sup>2</sup>. Não obstante, esses números e o interesse da Instituição em razão das testemunhas e vítimas que encaminha ou poderia encaminhar para proteção, o Ministério Público Federal possui

---

<sup>1</sup> Fonte: Apresentação sobre o Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas da Coordenadora Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Nilda Turra, no evento organizado pelo Provita de São Paulo em novembro de 2007, "História de uma Política Pública de Combate à Impunidade, Defesa dos Direitos Humanos e Construção da Cidadania".

<sup>2</sup> Dados fornecidos pela Coordenadora Geral do Programa de Proteção a Testemunhas da Secretaria de Direitos Humanos.

representação em apenas nove programas de proteção: Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Nos demais, somente o Ministério Público Estadual possui representantes.

## HISTÓRICO DO PROGRAMA E AS ORIGENS DA LEI 9807/99

Embora desde 1994 a matéria já estivesse na pauta do Congresso Nacional, onde tramitava projeto de lei que previa a adoção no Brasil de modelo similar ao italiano (totalmente organizado e financiado pela União)<sup>3</sup>, foi por obra da sociedade civil organizada que começou a funcionar no Brasil um programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas por se disporem a colaborar para a elucidação de crimes e punição de seus responsáveis. Foi no ano de 1996 que o Gajop – Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares, uma organização não governamental pernambucana, criou naquele estado o Programa de Proteção a Testemunhas, Familiares e Vítimas da Violência - o Provita, como é conhecido desde então e até nossos dias. Tal modelo aproveitava a experiência de outros países (Itália, Inglaterra, Holanda e, em especial, dos Estados Unidos) e a adaptava à realidade brasileira (onde não raro os criminosos integram a própria estrutura do Estado), ensejando o surgimento de um modelo nacional marcado pela participação da sociedade civil.

Foi então que, em setembro de 1997, novo projeto de lei foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no qual se procurava conciliar a responsabilidade do poder público como um todo (incluindo União, estados e Distrito Federal) – visto que a ele cabe a apuração e imputação dos crimes, bem como a promoção da segurança dos cidadãos – com a experiência exitosa que vinha sendo desenvolvida pelo Gajop, com significativa participação da sociedade civil na proteção e reinserção social das vítimas e testemunhas por meio da chamada *rede solidária de proteção*<sup>4</sup>. Pautava-se o projeto pela co-

3 MIGUEL, Alexandre.; SOUZA PEQUENO, Sandra Maria Nascimento. Comentários à Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e réus colaboradores. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 773, p. 426, 2000.

4 "Conjunto de associações civis, entidades e organizações não-governamentais que se dispõem a receber, sem auferir lucros ou benefícios, os admitidos no Programa, proporcionando-lhes moradia e oportunidades de inclusão social em local diverso de sua residência". (art. 9º do Decreto 3518, de 20 de junho de 2000, decreto que regulamenta, no âmbito federal, a Lei 9807/99).

participação entre órgãos públicos e entidades não governamentais e pela descentralização dos serviços da União para os estados. Embora inicialmente o programa restringisse a proteção às testemunhas e vítimas de crimes determinados sem nada prever em relação aos réus colaboradores, esse ponto foi alterado durante o processo legislativo devido à acentuada preocupação do legislador em garantir a prova contra a criminalidade organizada, ainda que obtida com a contribuição de pessoas envolvidas, como forma de melhorar a eficácia da repressão estatal. Era nítida a preocupação em “quebrar a chamada lei do silêncio”, como ressaltou o deputado federal Alberto Mourão, relator do projeto:

“Todos sabemos que no Brasil a regra que lamentavelmente predomina é a chamada ‘lei do silêncio’, pelo que tanto as vítimas como as testemunhas têm medo de colaborar com a polícia ou com a justiça, pois sabem que se o fizerem poderão acabar mortas pelos criminosos, que não possuem escrúpulos de eliminar toda e qualquer pessoa que pode contribuir para a sua identificação ou o seu julgamento e condenação.”<sup>5</sup>

Essas três características acima ressaltadas: **co-participação entre sociedade e poder público, descentralização e o objetivo de quebrar a “lei do silêncio”**, podem ser consideradas as linhas mestras do modelo brasileiro de proteção e devem servir como vetores para interpretação de seus dispositivos, como será melhor detalhado no próximo tópico.

Ainda antes da aprovação da lei, em 1998, o programa passou a contar com o apoio da Secretaria Especial de Direitos Humanos, então vinculada ao Ministério da Justiça, o que permitiu a expansão do modelo para os estados da Bahia e do Espírito Santo<sup>6</sup>.

Em 13 de julho de 1999, foi promulgada a Lei 9807, que *“Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a*

5 MIGUEL, Alexandre.; SOUZA PEQUENO, Sandra Maria Nascimento. Comentários à Lei de Proteção às Vítimas, Testemunhas e réus colaboradores. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 773, p. 426-427, 2000.

6 PANNUNZIO, Eduardo. **O Programa Brasileiro: resultados e perspectivas**. Revista Direitos Humanos. Proteção a Testemunhas no Brasil, Recife, ano 3, n. 07, p. 33-40, 2001.

vítimas e testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal”.

## AS PECULIARIDADES DO MODELO BRASILEIRO INSTITUÍDO PELA LEI 9807/99

A primeira peculiaridade se evidencia já na ementa da lei, onde se refere, ao mesmo tempo, ao estabelecimento de normas gerais de organização e manutenção de programas especiais de proteção e à instituição do Programa Federal, evidenciando que **a proteção não se dá exclusivamente por meio deste**. A conclusão se confirma com a leitura do art. 1º, que fixa o dever concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal na prestação das medidas necessárias à proteção<sup>7</sup>. Trata-se da anteriormente referida **descentralização**, a se concretizar por meio de programas estaduais que, não obstante gozem da autonomia própria do sistema federado, devem ser “organizados com base nas disposições da lei 9807/99”, conforme estabelece a parte final do *caput* do referido art. 1º.

Essa duplicidade de instâncias (federal e estadual), todavia, ao contrário do que à primeira vista poder-se-ia supor, não resulta na divisão de atribuições dos programas a partir das competências da Justiça Federal e Estadual. Vale dizer: o programa federal não se destina à proteção das vítimas e testemunhas de processos ou inquéritos conduzidos pelas autoridades federais nem vice-versa. A expressão, “no âmbito de suas competências” constante do art. 1º, refere-se a competências administrativas estabelecidas nas normas regulamentares do programa e não a competências judiciais. Esse é, ao menos, o entendimento que hoje predomina em todo o país, referendado pela Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria Especial de Direitos Humanos, que entende competir ao programa federal o atendimento dos casos oriundos de estados em que ainda não há programas estaduais (atribuição subsidiária); e aos próprios programas estaduais **todos** os casos relativos a fatos ocorridos

<sup>7</sup> Dever que advém da disciplina dada pela Constituição Federal à segurança pública, que a coloca como dever do Estado, genericamente considerado (art. 144, *caput*), ao tempo em que restringe a competência dos municípios à constituição de guardas municipais voltadas para a proteção de seus bens, serviços e instalações (§8º do mesmo artigo).

nos respectivos territórios, sejam eles da competência da Justiça Federal ou Estadual, para o que contam com significativo aporte de recursos repassados pela União. Além desse repasse, que serve de amparo financeiro para o entendimento vigente, confirmado nos vários convênios firmados pelo ente federal com os estados, igualmente o corrobora a amplitude da atribuição conferida ao programa federal pelo Decreto 3518/2000, que em nenhum momento restringe o espectro de beneficiários às vítimas e testemunhas relacionadas a inquéritos ou processos de crimes da competência da Justiça Federal (art. 3º e 4º), tampouco restringindo às autoridades federais a possibilidade de solicitar a admissão no programa (art. 5º). Ao contrário, os dispositivos são inequivocamente abertos ao ingresso de qualquer testemunha ou vítima ameaçada.

Uma outra particularidade do programa brasileiro – a mais inovadora no contexto do direito comparado – diz respeito à participação da sociedade civil na proteção das vítimas e testemunhas e mesmo na execução dos programas. Prevê o §1º do art. 1º que a “A União, os estados e o Distrito Federal poderão celebrar convênios, acordos, ajustes ou termos de parceria entre si ou com entidades não-governamentais objetivando a realização dos programas”. E essa é a regra, visto que, dos dezesseis estados onde o programa atualmente funciona, apenas o programa gaúcho possui um modelo totalmente estatal, ou seja, executado por agentes do Estado e não por entidades não governamentais. Em todos os outros estados e no Distrito Federal o órgão público responsável pela execução do programa (de regra a Secretaria de Segurança Pública ou a que trata da cidadania ou direitos humanos<sup>8</sup>) firma convênios com entidades não governamentais de respeitável histórico na defesa dos direitos humanos para que estas viabilizem o efetivo funcionamento do programa, tanto no que respeita à formação da rede solidária de proteção, quanto à contratação da equipe técnica<sup>9</sup>.

8 Exceção ao Programa do Amazonas, onde o programa funciona dentro da estrutura do Ministério Público Estadual.

9 Todo o programa conta com uma equipe técnica multidisciplinar que inclui advogado(s), assistente(s) social(is) e psicólogo(s) e também uma equipe de apoio, para análise e acompanhamento dos casos. Essas pessoas são contratadas pelo regime celetista depois de seleção realizada pelo Gajop que possui tal atribuição por força de convênio firmado com a SEDH, à qual está subordinada a Coordenação Nacional de Proteção a Testemunhas. Recentemente, os Conselhos Deliberativos têm garantido participação no referido processo, como é o caso do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul.

Não obstante se trate inegavelmente de uma política pública de Estado (e não de governo) da mais alta relevância, a participação direta da sociedade civil é solução que se justifica tanto em razão da constituição do Brasil como Estado Democrático de Direito (EDD) que tem na cidadania um de seus fundamentos, como em razão do relevante papel que a sociedade civil tem desempenhado no combate à impunidade em nosso país e do fato notório de que, lamentavelmente, a criminalidade organizada mantém tentáculos dentro do próprio poder público. Sendo um dos objetivos do programa justamente combater esse viés do crime organizado, a participação da sociedade civil parece poder contribuir para a eficácia e credibilidade da proteção. Ademais, a rede de proteção solidária, mais facilmente organizada pela sociedade social organizada que pelo Estado, é um excelente meio de garantir a necessária reinserção social do protegido com custos baixos, adequados a um país ainda carente de recursos em inúmeras áreas sociais básicas.

A terceira grande peculiaridade diz com a preocupação da norma em quebrar a “lei do silêncio”, tanto de testemunhas e vítimas quanto de co-réus, e o tratamento diferenciado que receberam cada um desses colaboradores. Atentou nossa legislação a uma realidade não exclusiva do Brasil que aponta para uma maior demanda por esses programas justamente de pessoas com algum envolvimento criminoso<sup>10</sup>, preocupando-se, em face disso, em atender tanto a vítima e testemunha, com ou sem envolvimento criminoso pregresso, como os réus colaboradores.

Fê-lo, todavia, em capítulos diversos, as primeiras no capítulo I e os últimos no capítulo II, assegurando-lhes benefícios diferenciados. Enquanto à vítima e testemunha aplicam-se medidas como transferência, ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar e apoio e assistência social, médica e psicológica (respectivamente incisos III, V e VII do art. 7º da Lei 9807/99), além da possibilidade de alteração do nome completo (art. 9º), ao réu colaborador as medidas previstas limitam-se a benefícios penais: perdão judicial e redução da pena (artigos 13 e 14) e a “medidas especiais de segurança e proteção a sua integridade física” (art. 15), o

---

10 Nos Estados Unidos, 95% dos beneficiários tem envolvimento criminoso (KAWAMOTO, Sílvia Reiko. Breves Apontamentos sobre o crime organizado e a Proteção a Testemunhas nos Estados Unidos e na Itália. Justiça Penal – Críticas e Sugestões. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 7, p. 430).

que, via de regra, tem-se viabilizado com a prisão em cela especial. Todavia, os Conselhos Deliberativos têm admitido a extensão, para os réus colaboradores, dos benefícios previstos para vítimas e testemunhas.

Aqui se tratará apenas do programa de proteção a vítimas e testemunhas (capítulo I).

## **PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROGRAMA (E, PARTICULARMENTE, DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL)**

O Ministério Público tem diversos papéis nos programas de proteção. Aqui especifica-se o papel que o membro do Ministério Público desenvolve como titular da ação penal e como Conselheiro dos Programas.

Como titular da ação penal, diretamente interessado na investigação ou no processo, o membro do Parquet é quem tende a mais frequentemente fazer uso da possibilidade de solicitação de ingresso ao Conselho Deliberativo, tal como lhe autoriza o art. 5º, II, da Lei 9807/99. Por outro lado, tem a Instituição assento garantido por lei no Conselho Deliberativo (art. 4º).

Essas duas funções, para o bem dos interesses institucionais na repressão ao crime organizado, devem se harmonizar de modo a garantir adequada informação dos órgãos de execução sobre a realidade e a potencialidade dos programas de proteção, assim como a adequada defesa dos interesses institucionais nos conselhos.

Infelizmente é ainda reduzida a participação do Ministério Público Federal nos conselhos deliberativos dos programas de proteção, visto que estamos representados apenas no Conselho Federal (pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão) e em oito programas estaduais (AC, AM, CE, MS, RJ, RN, SP, PA) e no Distrito Federal, não participando de outros de inegável relevância no contexto nacional e na repressão à criminalidade organizada.

Chega a prevalecer, em certos estados, o entendimento de que os conselhos devem ser formados exclusivamente por autoridades estaduais. Esse entendimento parte da falsa premissa – ao menos no modelo atual do programa brasileiro – de que cabe ao Programa Federal cuidar dos “casos federais”, no

sentido de casos da competência da Justiça Federal, entendimento que, não raro, acaba dificultando o acesso de vítimas e testemunhas encaminhadas pelo Ministério Público Federal.

Urge alterar esse quadro como forma de garantir os interesses institucionais do Ministério Público Federal em uma área absolutamente estratégica no combate ao crime organizado.

## O PAPEL DO CONSELHO DELIBERATIVO E O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A Lei 9.807/99 prevê, no artigo 4º, que:

“Cada programa será dirigido por um conselho deliberativo em cuja composição haverá representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados relacionados com a segurança pública e a defesa dos direitos humanos.”

A sabedoria do nosso modelo consiste em unir, em um mesmo colegiado, órgãos ou instituições públicas e privadas e, dentre os públicos, tanto os vinculados ao Poder Executivo, quanto ao Judiciário e ao Ministério Público, envolvendo desse modo todos os setores interessados e com responsabilidades na área e, o que é tão ou mais importante, com diferentes visões sobre o assunto. Na Bahia e no Rio Grande do Sul também há representação das Assembleias Legislativas e, em vários estados, a OAB, pela Comissão de Direitos Humanos, se faz representada. A inclusão de representantes da sociedade civil, por sua vez, garante transparência e reforça a construção participativa que caracteriza o programa. Toda essa pluralidade é fundamental na evolução do sistema e também na sua implementação, visto que cada qual tem sua função na efetiva repressão ao crime organizado.

Outra marca determinante do modelo brasileiro é o **caráter deliberativo do conselho e a expressa previsão de que o mesmo dirige o programa**, inexistindo instância administrativa superior, ficando suas decisões sujeitas tão somente à revisão do Poder Judiciário. Esse poder reforça o comprometimento dos conselheiros e estimula a efetiva e consciente participação.

É a partir dessa previsão legal de direção e do que dispõe o art. 6º, II, da Lei 9807/99, que se reconhece ao conselho competência para determinar, dentro dos limites legais, quais as medidas de proteção a serem aplicadas aos beneficiários, visto que o art. 7º da mesma lei é explícito em permitir a aplicação isolada ou cumulativa das medidas nele previstas<sup>11</sup>. Pela mesma razão, o Manual de Procedimentos do Programa de Proteção, elaborado pelo Gajop (responsável, por meio de convênio com a SEDH, pela capacitação dos técnicos do programa), reconhece caber ao Conselho Deliberativo (item 6.3) a atribuição de assinar o termo de compromisso firmado com o beneficiário por meio do qual este fica ciente e manifesta expressa concordância em relação às obrigações e direitos que terá no programa, cabendo-lhe, por consequência, fixar seus parâmetros básicos. Pelos mesmos fundamentos, caberá ao conselho dirimir as questões que surgirem durante a proteção em relação ao atendimento que vem sendo prestado ao beneficiário.

Em suma, ao colegiado incumbe orientar a execução do programa (a cargo da entidade executora) e garantir a individualização exigida pelas peculiaridades de cada caso<sup>12</sup>. A experiência demonstra que esta atribuição é uma das formas mais concretas de se construir na prática o modelo brasileiro de proteção, garantindo-se a necessária compatibilização entre regras de segurança e preservação dos direitos humanos fundamentais.

Uma **outra atribuição** expressa, talvez a de maior relevância e certamente a mais usual, é a de **decidir sobre ingresso e exclusão do protegido no programa** (art. 6º, I). É decidindo sobre o **ingresso** que o Conselho analisa

---

11 Nada impede, por exemplo, que para um servidor público de alto grau de escolaridade que ingresse no programa e possua discernimento suficiente para se proteger em local afastado de sua origem, aplique-se ao beneficiário apenas as medidas previstas nos incisos II, III e VI, ou seja: escolha para prestar depoimentos, transferência de residência e suspensão das atividades sem prejuízo dos respectivos vencimentos. Pode não se justificar, no caso, segurança na própria residência, apoio médico e assistencial e para cumprimento das obrigações civis.

12 Exemplificativamente, tomem-se discussões surgidas a partir das demandas de beneficiários relativas ao acesso a bens de consumo (tal como carro) ou a fontes de informação (como a internet). Em ambos os casos, confrontam-se os riscos de segurança envolvidos (ser abordado em blitz e ver-se sujeito a apresentação de seus documentos de identidade, sujeitando-se igualmente a multas; revelar informações sigilosas sobre seu paradeiro e sobre a equipe técnica pela rede de informações) com a observância dos mais mezinhos direitos e garantias fundamentais (ir e vir, privacidade, acesso à informação etc.) Como os mesmos dilemas, há instigante discussão sobre a possibilidade de violação de correspondências do beneficiário quando há suspeitas de que, em suas comunicações com parentes, possa estar declinando seu lugar de destino, sujeitando-se e à equipe de proteção a serem descobertos pelos agentes denunciados.

todas as peculiaridades antes trazidas relacionadas às condições pessoais do beneficiário, permitindo definir, dentro do disposto na lei, o perfil dos beneficiários e mesmo do programa como instrumento de repressão ao crime organizado. Quando da análise da **exclusão**, é ao Conselho que incumbe aferir, sob sua responsabilidade, se cessaram os motivos ensejadores da proteção ou se a conduta do beneficiário é incompatível com as regras do programa (art. 10, II), valendo considerar, neste caso, o cabimento de uma “segunda chance” em atenção às peculiaridades do caso e, especialmente, da importância da prova. É sabido que, em muitos casos, a exclusão poderá vir a resultar na morte do beneficiário em razão de seus testemunhos. Por outro lado, sua manutenção poderá pôr em risco toda a rede de segurança e, em especial, a equipe técnica. É fácil imaginar a enorme responsabilidade que nesses casos recai sobre o Conselho que, sendo a “face pública do programa”<sup>13</sup>, será chamado a responder perante a sociedade por eventuais falhas do mesmo.

Em qualquer hipótese (inclusão ou exclusão) a atribuição do Conselho Deliberativo é discricionária, dada a largueza conceitual de várias das condicionantes legais (“personalidade ou conduta incompatível”, “importância para produção da prova”, “gravidade da coação ou ameaça”). Isso, por certo, não afasta a possibilidade de apreciação judicial, visto que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser dela suprimida (art. 5º, XXXV, CF). Essa análise, contudo, sofre as restrições ordinariamente aplicáveis à apreciação judicial de atos discricionários, limitando-se à observância dos princípios do devido processo legal (garantia de defesa do beneficiário no caso de exclusão por conduta incompatível, por exemplo) e da validade formal do ato (competência e forma), bem como, se for o caso, da verificação da efetiva ocorrência dos motivos apontados como fundamento da decisão do Conselho (Teoria dos Motivos Determinantes). Ademais, as peculiaridades do caso concreto podem fazer tão evidentes o cumprimento ou descumprimento da lei que desaparece

---

<sup>13</sup> O conselho é assim comumente chamado por ser integrado por autoridades sujeitas à exposição pública e contatos interinstitucionais e, especialmente, porque as normas de segurança impõem uma especial preservação da equipe técnica, visto que é esta a responsável pelos contatos diretos com os beneficiários.

a discricionariedade da decisão<sup>14</sup>. Por isso a importância de o Conselho bem fundamentar eventual negativa de ingresso ou suas decisões de exclusão.

São também atribuições dos conselhos deliberativos, previstas na lei de regência:

- fixar o teto mensal da ajuda financeira para cada beneficiário (art. 7º, parágrafo único);
- solicitar ao Ministério Público que requeira ao juiz a concessão de medidas cautelares direta ou indiretamente relacionadas com a eficácia da proteção (art. 8º);
- encaminhar requerimento da pessoa protegida ao juiz competente para alteração do nome e manter controle sobre a localização do protegido cujo nome tenha sido alterado (art. 9º).

Além dessas atribuições explícitas há outras, igualmente importantes, que decorrem do sistema da lei e, mais especificamente, da função do Conselho de dirigir o programa (art. 4º). Vale citar a atribuição para decidir sobre a possibilidade de prorrogação da permanência do programa que, ordinariamente, é de dois anos (art. 11), mas pode ser prorrogada em circunstâncias excepcionais quando perdurarem os motivos que autorizaram a admissão (quando continuar presente a grave ameaça à integridade física ou psicológica da testemunha, por exemplo), conforme prevê o parágrafo único do mesmo artigo. Nesse caso, a lei não prevê prazo máximo, nem mesmo a quem cabe deliberar sobre a prorrogação. Tal atribuição, todavia, deve-se reconhecer ao Conselho Deliberativo, ao qual caberá ponderar, de um lado, a necessidade de evitar desperdício de recursos públicos (com a manutenção interminável no programa) e, de outro, garantir a integridade da testemunha que colaborou com a prova.

É de todo conveniente, também, que parta do Conselho Deliberativo, em razão de sua representatividade, a iniciativa de garantir uma aproximação do

---

14 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 387-390.

programa com as várias instituições que com ele se relacionam, especialmente Ministério Público, Poder Judiciário e órgãos policiais.

Não obstante todas essas importantes atribuições, não parece haver, de parte da Secretaria Especial de Direitos Humanos ou da Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas, uma preocupação específica com a capacitação de conselheiros, diferentemente do que ocorre com os técnicos das equipes, para os quais há, ordinariamente, uma ou duas capacitações anuais. Faltam projetos que viabilizem um maior aprofundamento de todas essas questões, por meio de seminários com expressiva participação de conselheiros, custeada pelo Programa (visto que as instituições ou entidades de origem nem sempre dispõem de recursos orçamentários para esse fim), ou por publicações de pareceres e ou artigos sobre o assunto, com ampla tiragem e distribuição aos conselheiros. Atualmente, apenas os encontros anuais dos Conselhos têm desempenhado essa função.

Não é difícil vislumbrar quão estratégica é a participação do Ministério Público Federal no Conselho Deliberativo. Alguns proveitos institucionais e para o programa, contudo, são dignos de nota.

O mais importante é a proximidade que um membro do Ministério Público Federal no Conselho Deliberativo estabelece entre a Instituição e o Programa, seja levando a visão e a independência daquela para este, contribuindo para a superação das influências locais; seja facilitando o ingresso e o acompanhamento de beneficiários encaminhados pelo Ministério Público Federal. Outro proveito relevante é o incremento da divulgação intrainstitucional que um membro no Conselho enseja, servindo de difusor do programa e de facilitador na relação entre os membros que encaminham beneficiários, a equipe técnica e Conselho Deliberativo. Por fim, há que se destacar o caráter nacional do programa e o significativo aporte de recursos federais, dois bons motivos aproximadores da Instituição.

Em sua atuação no Conselho Deliberativo, tem o Ministério Público rara oportunidade de procurar compatibilizar as suas funções constitucionais

de titular da ação penal, e de *ombudsman* (art. 129, II), zelando pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública – condição que se deve reconhecer ao Provita – aos direitos assegurados na Constituição Federal, em especial os direitos e garantias individuais dos beneficiários. No interesse da primeira função, pode interagir com as equipes de proteção no intuito de contribuir para a qualidade da prova obtida com o beneficiário ou orientá-las quanto às providências que podem ser adotadas junto à polícia judiciária ou juízo perante o qual tramita o inquérito ou ação penal, para o que contribui sobremaneira o contato direto com o procurador natural do caso. Na função de *ombudsman*, deve zelar para que se assegure aos beneficiários, por exemplo, o direito de petição contra o que considerarem ilegalidades ou abuso de poder dos integrantes da equipe no exercício da proteção, o devido processo legal no procedimento de exclusão, assegurando-se algum contraditório e oportunidade de defesa de seu ponto de vista diverso da equipe e, desde que compatível com a segurança, a preservação da intimidade e das correspondências<sup>15</sup>. Essa dúplice função põe em evidência a importância da participação do Ministério Público nos Provitas, e a compatibilização de ambas constitui-se em um difícil mas promissor desafio que se põe aos membros que desempenham a função de conselheiro e oportunizam uma adequada percepção da complexa missão institucional para os demais conselheiros e para a equipe técnica. Apresenta-se o Ministério Público, ademais, como privilegiado moderador dos interesses do governo, da sociedade civil e do beneficiário.

## **O PROCURADOR DA REPÚBLICA COMO ÓRGÃO DE EXECUÇÃO E O PROVITA**

A tônica da repressão criminal da atualidade está, sem dúvida, voltada para o combate à impunidade e ao combate ao crime organizado. O Provita

---

<sup>15</sup> Não são excepcionais os atritos dos beneficiários com as equipes técnicas, vez que estas, em prol da segurança, com frequência impõem restrições com as quais não concordam os beneficiários. Quando não resolvidos, esses atritos usualmente levam ao desgaste na relação pessoal com a equipe o que, na maioria das vezes, termina em solicitações desta para exclusão do beneficiário por “quebra de normas de segurança”, em cujo procedimento é fundamental oportunizar ao beneficiário expor seu ponto de vista. Justamente com essa finalidade, tanto no Mato Grosso do Sul como em São Paulo, este procurador, como Conselheiro, procurou incluir nos respectivos regimentos internos, oportunidades de contato direto dos conselheiros com os beneficiários e oportunidade destes para se defenderem.

é, sem sombra de dúvida, um importante instrumento para essas duas frentes de atuação; pelo que possui indiscutível utilidade para os membros do Ministério Público Federal que atuam na área criminal. Não obstante, ainda é pequena a familiaridade dos colegas com tal programa e com suas possibilidades e deficiências. Começando pelas possibilidades abertas ao Ministério Público pela lei.

A Instituição está legitimada, concorrentemente, a solicitar o ingresso no programa de vítima ou testemunha, encaminhando-a ao órgão executor do programa (de regra, entidade da sociedade civil conveniada com o estado), nos termos do art. 5º, II, da Lei 9.807/99. A regra é que essa solicitação se faça pelo procurador da República natural do caso, ou seja, o que acompanha o inquérito policial, preside alguma investigação criminal própria ou move a ação penal para os quais a vítima ou testemunha se dispõe a colaborar. Se, contudo, ainda não houver um procurador natural (porque, por exemplo, a investigação criminal sequer foi instaurada ou não foi distribuída) essa peculiaridade não retira de qualquer membro do Ministério Público a legitimidade para solicitar o encaminhamento. Havendo, deve-se observância ao princípio do promotor natural, para que não haja quebra de unidade entre a solicitação e a apreciação da presença dos requisitos de que trata o art. 2º da lei, esta sim aferível apenas pelo procurador natural que nesse caso poderá, inclusive, contrapor-se à inclusão. Toda admissão no programa ou exclusão será precedida de consulta ao Ministério Público Federal sobre tais requisitos (art. 3º da Lei 9.807/99).

Em suma, os requisitos para admissão são: a) a gravidade da coação ou ameaça e a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e b) a sua importância para a prova (art. 2º). Este segundo requisito, sem dúvida, só pode ser devidamente aferido pelo procurador natural.

De forma um pouco mais esquemática e numa interpretação mais aberta da lei, a Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas, órgão da Secretaria

Especial de Direitos Humanos que coordena nacionalmente os Provitás, arrola os seguintes requisitos para ingresso no programa<sup>16</sup>:

a) **Situação de risco.** A pessoa deve estar “coagida ou exposta a grave ameaça” (art. 1º, caput). Obviamente não é necessário que a coação ou ameaça já se tenha consumado, sendo bastante a existência de elementos que demonstrem a probabilidade de que tal possa vir a ocorrer. A situação de risco, entretanto, deve ser atual.

b) **Relação de causalidade.** A situação de risco em que se encontra a pessoa deve decorrer da colaboração por ela prestada a procedimento criminal em que figura como vítima ou testemunha (art. 1º, caput). Assim, pessoas sob ameaça ou coação motivadas por quaisquer outros fatores não comportam ingresso nos programas.

c) **Personalidade e conduta compatíveis.** As pessoas a serem incluídas nos programas devem ter personalidade e conduta compatíveis com as restrições de comportamento a eles inerentes (art. 2º, § 2º), sob pena de por em risco as demais pessoas protegidas, as equipes técnicas e a rede de proteção como um todo. Daí porque a decisão de ingresso só é tomada após a realização de uma entrevista conduzida por uma equipe multidisciplinar, incluindo um psicólogo, e os protegidos podem ser excluídos quando revelarem conduta incompatível (art. 10, II, “b”).

d) **Inexistência de limitações à liberdade.** É necessário que a pessoa esteja no gozo de sua liberdade, razão pela qual estão excluídos os “condenados que estejam cumprindo pena e os indiciados ou acusados sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades” (art. 2º, § 2º), cidadãos que já se encontram sob custódia do Estado.

e) **Anuência do protegido.** O ingresso no programas, as restrições de segurança e demais medidas por eles adotadas terão sempre a ciência e concordância da pessoa a ser protegida, ou de seu representante legal (art. 2º, § 3º), que

---

16 Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/spddh/cgpvta/requisitos.htm>, pesquisado em 30/06/2009.

serão expressas em Termo de Compromisso assinado no momento da inclusão.”

Interessa observar, desses requisitos, que eles têm se prestado a permitir o ingresso de co-réus em liberdade, em uma inversão da lógica da lei – que separa em capítulos as vítimas e testemunhas (Cap. I) e os réus colaboradores (Cap. II) – mas que muito tem contribuído para a efetividade da repressão penal por meio do programa, visto que são esses que, de regra, mais sabem sobre as organizações criminosas.

A proteção provisória em caso de urgência, ou seja, aquela que é providenciada pela equipe técnica antes mesmo de deliberação do Conselho Diretor e decidida, de regra pelo Presidente do Conselho *ad referendum* do colegiado ou, em situações excepcionalíssimas pela própria equipe técnica, deve ser comunicada imediatamente ao Ministério Público (sempre que houver, o procurador natural), nos termos do §3º do art. 5º da Lei de Regência.

Cabe ao Ministério Público, provocado pelo Conselho Deliberativo, requer ao juiz competente a concessão de medidas cautelaras direta ou indiretamente relacionadas com a eficácia da proteção (art. 8º), com destaque para a produção antecipada de prova, em especial o testemunho do beneficiário.

O Ministério Público também é ouvido previamente no processo para alteração do nome completo do protegido no registro público (art. 9º, §2º) e, quando for o caso, por solicitação deste, de sua volta ao nome original.

Essas previsões legais abrem valiosas oportunidades para o Ministério Público Federal utilizar-se do Programa como poderoso instrumento de repressão ao crime organizado, especialmente no tráfico internacional de drogas e de seres humanos. Embora quaisquer outros crimes ensejem a inclusão no programa, muitas das infrações apuradas pelo Ministério Público Federal possuem um perfil de autores, vítimas e testemunhas que não se adapta ao formato do programa e suas restrições de segurança.

Daí o interesse de analisar e refletir sobre suas deficiências, visto que este texto já se encaminha para sua conclusão com sugestões. É preciso, com tal

fim, admitir que o Provisa é muito bem adaptado para as testemunhas e vítimas de crime que possuem baixa integração social, familiar, cultural e profissional. Funciona quase que perfeitamente para proteger vítimas e testemunhas de tráfico de drogas e de seres humanos, chacinas, e associação criminosa para crimes dessa espécie. Tratam-se de pessoas que na verdade estão excluídas da sociedade e aceitam com facilidade perder contato com a família ampliada (primos, tios, avós etc), verem restringido o seu acesso à internet e aos serviços e bens que supõem cadastros de acesso público (como telefone e carro), trocar de emprego e profissão (quanto têm), deixar para trás casa e amigos. Enfim, recomeçar a vida.

Diversamente, pessoas com bom padrão sócio-cultural, estrutura familiar e patrimonial definidas e profissão estabelecida (perfil adequado às testemunhas de corrupção, lavagem de dinheiro, contra o sistema financeiro e tributários) não costumam aceitar a inclusão no Provisa, sempre voluntária, ou, quando aceitam diante do grave e sério risco de vida, têm enorme dificuldade para adaptar-se às rígidas regras que proíbem comunicação telefônica e epistolar com parentes para evitar identificação do local onde se encontram, em privar-se das facilidades do mundo moderno como internet, carro e telefone celular, bem como em adaptar-se a outra profissão ou outro padrão de vida<sup>17</sup>. Para essas pessoas, é preferível silenciar diante dos crimes e seguir na vida normal a se verem privadas de todas essas comodidades. Para elas, impõe-se repensar o modelo ou admitir sua inadequação.

## **DESAFIOS E SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO**

O modelo Provisa é, sem dúvida, um grande avanço no combate à criminalidade organizada e um importante instrumento para assegurar efetividade no combate à impunidade pela quebra da lei do silêncio. Demanda, contudo, vários e constantes aprimoramentos, para muitos deles podendo o Ministério Público Federal contribuir decisivamente.

<sup>17</sup> Conquanto a ajuda financeira mensal seja variável conforme as necessidades das famílias e possa contemplar algumas disparidades inerentes à condição anterior, como o custeio de faculdade particular e tratamento psicanalítico, por exemplo, dificilmente alcança o padrão de pessoas mais bem situadas profissional e economicamente.

Para contribuir com tais aprimoramentos, impõe-se, como condição *sine qua non*, que o Ministério Público Federal se integre mais ao Provita, seja participando efetivamente dos Conselhos que já integra e solicitando com mais frequência o ingresso de vítimas e testemunhas nos crimes que apura ou processa, seja diligenciando para integrar os demais programas, onde ainda não integra o Conselho Deliberativo. Essa integração depende, contudo, de uma articulação política tanto do Ministério Público Federal nas sedes dos Provitas quanto da PFDC, junto à Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas para criar mecanismos de indução à alteração das normas que regulamentam esses programas (de regra, decretos estaduais). Há que se demonstrar que certamente há espaço complementar de atuação tanto para o Ministério Público Estadual quanto Federal, em suas respectivas áreas de atribuição.

Dentro dos Conselhos, parece imperioso que o Ministério Público Federal assumira uma posição mais proativa, capaz de permitir um repensar do Programa frente a cada realidade. Para esse fim, merece menção a experiência adotada pelo Provita São Paulo, em 2008, de ao invés de uma reunião mensal, realizar duas, sendo uma dedicada exclusivamente a repensar o programa em seus pontos sensíveis, exemplificativamente: rigidez e possibilidade de flexibilização das normas de segurança conforme o caso concreto, procedimento de exclusão; relação entre os beneficiários, a equipe técnica e o conselho; postura diante da prática de ilícitos dentro do programa, como o uso de drogas. Do mesmo programa, merece ênfase a destacada atuação da colega Elizabeth Kobayashi que, como presidente do Conselho Fiscal instituído dentro do Conselho Deliberativo, vem assegurando maior transparência e controle aos gastos efetuados pela ONG executora do programa.

Especificamente, a adaptabilidade das regras de segurança às peculiaridades do caso concreto e da testemunha é tema que merece especial atenção do Ministério Público Federal, visto que uma das principais causas da pouca demanda que geramos ao Programa é a sua inadequação às testemunhas de crimes mais intelectuais, como aqueles praticados contra o sistema financeiro,

contra o patrimônio público ou contra o fisco. Impõe-se abrandar algumas dessas regras, tais como as relacionadas às restrições de uso de telefone, internet e carro em particular, em casos de crimes contra a Administração Pública ou contra o Sistema Financeiro em que não seja grande o risco à vida, de modo a permitir o ingresso de testemunhas-servidores públicos com suspensão temporária de atividades em prejuízo nos respectivos vencimentos (como permite o art. 7º, VI, da Lei 9.807/99). Sem tal abrandamento, essas possíveis testemunhas nunca se interessarão em ingressar no programa, preferindo o silêncio, ficando prejudicado um combate mais eficaz contra enorme gama de crimes que são apurados pelo Ministério Público Federal e mantendo-se o Provita restrito a contribuir com o combate à criminalidade mais violenta, nem sempre mais danosa ao interesse social.

Paralelamente, para assegurar maior utilização do programa pelo Ministério Público Federal é fundamental divulgá-lo continuamente entre seus membros.

Em termos estruturais, impõe-se incrementar a articulação entre a representação do Ministério Público Federal no Conselho Federal e nos Conselhos Estaduais do Programa, de modo a qualificar a troca de experiências e a otimizar a atuação institucional em âmbito nacional.

Por fim, convém que o Ministério Público Federal atue para cobrar a implementação das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 856/2004 que ainda não o foram, a despeito de sua relevância e dos 8 anos que se passaram.

É o caso, por exemplo, das recomendações à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) para que em articulação com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), estabeleça como critérios para o recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelos Estados, a criação de grupos de policiais especialmente selecionados e treinados para operar a segurança dos programas de proteção e a regularidade dos repasses financeiros dos governos estaduais para as entidades executoras do programa. E das recomendações à CGPT para [1] o estabelecimento de procedimentos

específicos para prestação de contas que garantam transparência na aplicação dos recursos mantendo sob sigilo apenas as informações necessárias à segurança do programa (a exemplo da metodologia existente para aplicação de recursos orçamentários de caráter reservado da Agência Brasileira de Inteligência - Abin); [2] instituição de serviço 0800 de Ouvidoria à disposição dos beneficiários; e da [3] instituição de mais amplos e confiáveis indicadores de desempenho (custo unitário de proteção, tempo médio de permanência no programa, percentual de processos solucionados com a colaboração de testemunhas e do respectivo resultado, percentual de desligamentos voluntários).

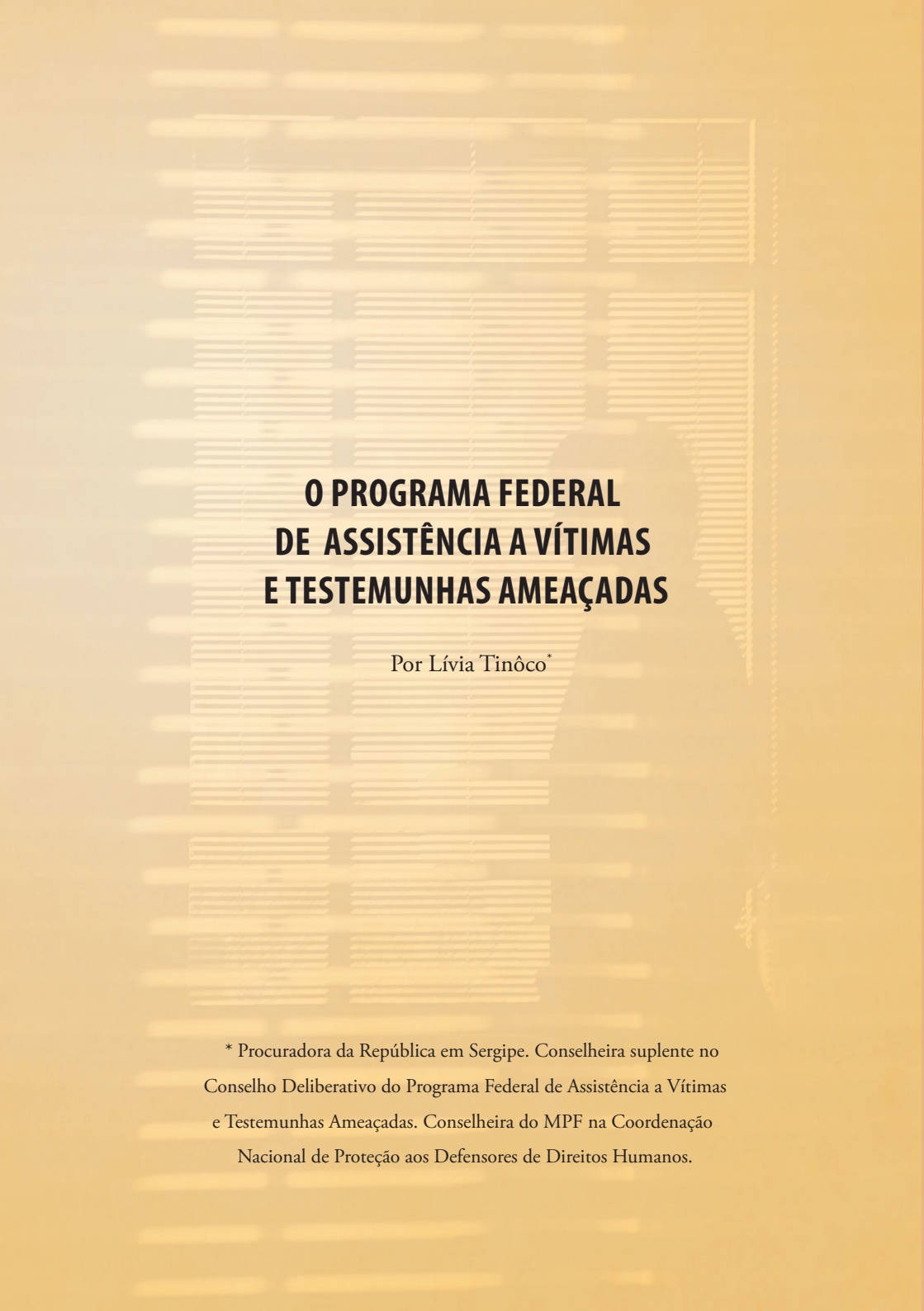
*De lege ferenda*, poder-se-ia pensar em um melhor equacionamento da situação do réu colaborador/depoente especial (ver o artigo específico). Como visto, a lei trata em capítulos diversos da vítima e testemunha (Capítulo I) e do réu colaborador (Capítulo II). O Provita, de sua parte, não foi concebido para incluir réus, na maioria das vezes com histórico criminoso, vez que a rede solidária de proteção está mais adaptada a lidar com pessoas sem a personalidade corrompida pelo crime. Por outro lado, a lei não apresenta solução satisfatória para o réu colaborador solto, pelo que a Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas decidiu dar à lei interpretação que permita protegê-los no sistema Provita. Convinha criar um sistema similar, mas com as peculiaridades que lhes são inerentes, incluindo atividades profissionais e capacitação específicas.

Há que se pensar, também, na situação do excluído, especialmente o que colaborou efetivamente, frente ao limite temporal do programa que é, nos termos do art. 11 da Lei 9807/99, de dois anos prorrogável, nos termos do respectivo parágrafo único, apenas em circunstâncias excepcionais e desde que perdurem os motivos que autorizaram a admissão, dentre eles a importância para a produção da prova, o que impõe a natureza temporária da proteção. Importa, paralelamente à previsão de prioridade nos processos que possuem testemunhas protegidas, prever legalmente alguma ajuda financeira, por determinado tempo, também para o egresso, e hipóteses de remoções funcionais excepcionais para aqueles servidores públicos que denunciaram colegas. Poder-se-ia, nesse caso, prever possibilidade de requisição pela União,

que escolheria local e órgão onde o beneficiário continuaria a desempenhar suas atividades públicas. O TCU sugeriu, no Acórdão n. 856/2004, que a CGPT discuta com os estados maneiras de possibilitar a doação dos bens móveis utilizados aos egressos do programa, a critério do Conselho Deliberativo.

A alteração de nome, por sua vez, precisa refletir de modo facilitado na alteração dos demais documentos relevantes, como histórico escolar, diploma e registro profissional. Para esse fim, o TCU sugeriu que a Secretaria Especial de Direitos Humanos defina procedimentos para a concessão de identidade provisória que permita acesso à políticas e programas de saúde, educação e assistência social viabilizando junto aos órgãos competentes mecanismos para garantir a emissão de documento provisório e garantia de sigilo, bem como que a Secretaria defina procedimentos para a comprovação de experiência profissional anterior à entrada no programa.

A alteração de nome, por sua vez, precisa refletir de modo facilitado na alteração dos demais documentos relevantes, como histórico escolar, diploma e registro profissional. Para esse fim, o TCU sugeriu que a Secretaria Especial de Direitos Humanos defina procedimentos para a concessão de identidade provisória que permita acesso à políticas e programas de saúde, educação e assistência social viabilizando junto aos órgãos competentes mecanismos para garantir a emissão de documento provisório e garantia de sigilo, bem como que a Secretaria defina procedimentos para a comprovação de experiência profissional anterior à entrada no programa.



# **O PROGRAMA FEDERAL DE ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS**

Por Livia Tinôco\*

\* Procuradora da República em Sergipe. Conselheira suplente no Conselho Deliberativo do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Conselheira do MPF na Coordenação Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

## MARCO LEGAL E ESTRUTURA INSTITUCIONAL

O Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas tem como marco legal a Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que, juntamente com o estabelecimento de regras para a organização de programas estaduais destinados a vítimas e testemunhas de crimes, instituiu o programa federal, que hoje funciona no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Presidência da República.

Outras duas fontes normativas do Programa Federal são os decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000 e o de nº 4671, de 10 de abril de 2003. O primeiro regulamenta a Lei nº 9.807 e o segundo estabelece a estrutura da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

O decreto nº 4671 estabelece que à SEDH cabe exercer as atribuições de órgão executor federal do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, bem como supervisionar e fiscalizar os convênios, acordos, ajustes e termos de parcerias celebrados entre a União, os estados, o Distrito Federal e entidades não governamentais, de interesse da União, objetivando a realização de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas.

À Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, órgão da estrutura da SEDH, compete coordenar e supervisionar, no âmbito da Secretaria Especial, a execução das atividades relacionadas com o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, bem como apoiar, monitorar e supervisionar a implementação dos programas estaduais de proteção a vítimas e testemunhas e dos centros de atendimento a vítimas de crimes.

O programa federal é integrado, por força de lei, pelo seu Conselho Deliberativo Federal, pelo Órgão Executor Federal e pela Rede Voluntária de Proteção.

O Conselho Deliberativo é a instância decisória superior, que decide sobre o ingresso e exclusão de usuários na rede de proteção e delibera acerca de outras

providências de caráter geral. O MPF tem assento no Conselho Deliberativo do Programa Federal.

O Órgão Executor promove a articulação da rede solidária de proteção e a contratação dos profissionais da Equipe Técnica, a qual, por sua vez, realiza o acompanhamento jurídico e psicossocial dos usuários e apresenta dados e análises ao Conselho Deliberativo para subsidiar a tomada de decisão.

A Rede Solidária de Proteção é o conjunto de entidades da sociedade civil que promovem a inserção social dos usuários.

A Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas – CGPT, que integra a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, é que, diretamente, executa o programa e tem como áreas de competência zelar pela implementação da Lei n.º 9.807/99 e articular-se com o Departamento de Polícia Federal para fomentar a implementação e manutenção do Serviço de Proteção ao Depoente Especial.

## **PERFIL DO PROGRAMA**

O Programa Federal se concretiza por meio da inserção social de vítimas, testemunhas ameaçadas e seus familiares em local distinto daquele do qual provém as ameaças. Essa reinserção se executa de forma sigilosa, mediante a criação de histórias de cobertura e conta com a participação da sociedade civil na formação de uma rede solidária de proteção.

Embora à primeira vista o nome do programa possa sugerir, não se trata de um programa de proteção de aplicação exclusiva aos casos oriundos da Justiça Federal. O programa atua na proteção de pessoas que se vêem ameaçadas em virtude de crimes que tanto podem ser de competência da Justiça Federal, como das Justiças Estaduais, desde que – e essa é a sua nota diferencial – no estado em que ocorre a demanda de proteção não exista programa estadual

de proteção a testemunhas. Nota-se, assim, o caráter residual do Programa Federal, pois este apenas tem lugar na falta de institucionalização de programas estaduais que façam face à ameaça que gera a necessidade de proteção.

O mapa abaixo indica, em marrom, os estados atendidos pelo Programa Federal, quais sejam, Roraima, Amapá, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, Piauí, Paraíba e Sergipe. Atualmente o Estado de Goiás passou a ser atendido pelo Programa Federal, o que ocorreu em razão da desativação do Programa Estadual.



Ao surgir um requerimento por proteção, o que em geral acontece de forma emergencial, o usuário, com ou sem seus familiares, é deslocado para o SPDE - Serviço de Proteção ao Depoente Especial - programa de proteção executado pela Polícia Federal. O SPDE, portanto, alberga provisoriamente aqueles que aguardam inclusão no Programa Federal, até que realizada a triagem, ocorra deliberação sobre inclusão do usuário.

Uma vez aprovada a inclusão pelo Conselho Deliberativo do Programa Federal o usuário é encaminhado a uma das unidades da Federação que possui programa de proteção a testemunhas. Para servir-se dos programas de proteção estaduais, a União firma convênios com os estados, o DF e/ou com entidades não governamentais, a fim de permitir o acolhimento dos usuários. Daí por diante, a execução direta da proteção passa a ser do programa estadual, com o permanente monitoramento do programa federal.

Desse procedimento decorre que a execução da proteção dos usuários do programa federal, passa a reger-se segundo as regras de cada um dos Programas Estaduais, entre as quais está a mudança sigilosa de domicílio para local seguro e equipado, aplicação de história de cobertura, controle das comunicações, acompanhamento por parte da equipe protetora, escolta policial em situação emergencial ou para apresentação em atos formais (interrogatórios, depoimentos), e acompanhamento psicossocial e jurídico, inserção social mediante estudo e/ou trabalho, alimentação, vestuário, assistência médica/odontológica, afastamento do trabalho sem prejuízo da remuneração quando servidor público e, excepcionalmente, a mudança de nome.

## **AVALIAÇÃO DO PROGRAMA FEDERAL PELO TCU E SEU MONITORAMENTO**

No ano de 2005, o Tribunal de Contas da União publicou o resultado de uma auditoria operacional realizada no Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> O relatório de avaliação do programa pode ser facilmente acessado por meio do sítio do TCU, a partir do endereço [www.tcu.gov.br/avaliacaoodeprogramasdegoverno](http://www.tcu.gov.br/avaliacaoodeprogramasdegoverno). O voto e o acórdão n.º 600/2005-TCU também podem ser obtidos no mesmo site.

A auditoria realizada pela equipe do TCU indicou a necessidade de aprimoramento do programa em diversos aspectos, como nos procedimentos de segurança do programa, no relacionamento interinstitucional, na divulgação do programa, nos indicadores de eficiência e na prestação de contas, entre outros pontos. Paralelamente às falhas detectadas foram apresentadas recomendações com intuito de contribuir para a melhoria do desempenho do programa.

Foram expedidas ao todo dezoito recomendações, sendo seis à Secretaria Especial dos Direitos Humanos e oito à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas. Foram elas:

“**9.1.** recomendar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos que:

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

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

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

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

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

**9.1.4.** defina procedimentos para concessão de identidade provisória que permita acesso a políticas e programas de saúde, educação, assistência social,

viabilizando, junto aos órgãos competentes, mecanismos para garantir a emissão de documento provisório e garantia de sigilo;

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

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

**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;

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

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

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

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

**9.2.6.** estabelecer, em conjunto com a Ciset/PR, procedimentos específicos para prestação de contas que garantam transparência na aplicação dos

recursos, mantendo sob sigilo as informações necessárias à segurança do programa, a exemplo da metodologia existente para aplicação de recursos orçamentários de caráter reservado da Abin;

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

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

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

**9.2.10.** institua os seguintes indicadores de desempenho:

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

**9.2.10.2.** custo de proteção do beneficiário por estado = valor repassado à ONG pelas esferas federal e estadual, dividido pelo número de beneficiários, por estado;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**9.3.** determinar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos que:

**9.3.1.** estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República,

para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas;

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

No dia 20/06/2008, foi aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) o primeiro monitoramento das recomendações e determinações proferidas pelo Tribunal, realizado pela Seprog – Secretaria de Fiscalização de Avaliação de Programas de Governo. Nesse monitoramento concluiu-se que apenas seis recomendações, do total de dezoito, se encontram em fase de implementação e as demais não foram objeto de qualquer medida pelos órgãos e entidades envolvidos. O Tribunal de Contas da União, então, deliberou pelo prosseguimento do monitoramento da implementação das recomendações do Acórdão 600/2005-TCU-Plenário.

Da decisão extraem-se as seguintes conclusões:

“Da parte da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, apenas o subitem 9.1.2 do Acórdão 600/2005-TCU-Plenário está em fase de implementação. Trata-se do envio de projeto de lei ao Congresso Nacional com vistas a inserir, no Código Penal, dispositivo que confira celeridade aos processos que envolvam testemunhas e vítimas incluídas em programas públicos de proteção. Atualmente, já existe avanço na discussão do tema,

encontrando-se em análise, na Secretaria de Reforma do Judiciário, proposta de alteração da própria Lei nº 9.807/1999, que estabelece normas gerais para os programas de proteção à testemunhas, no sentido de que os prazos processuais para os casos dessa natureza sejam idênticos àqueles previstos pelo Código de Processo Penal para os feitos em que figure réu preso. Da parte da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, destaco os subitens 9.2.3, 9.2.5, 9.2.7, 9.2.8 e 9.2.10, todos em fase de implementação (...).”

O diagnóstico procedido pelo Tribunal de Contas é profundo e a adequação do Programa Federal às recomendações da Corte de Contas será um grande passo na direção do aperfeiçoamento do programa.

Em oportunidade na qual a Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas participou do encontro de Procuradores Regionais dos Direitos do Cidadão, esta apresentou os seguintes pontos como desafios para o programa:

- expansão do Programa para os estados ainda não integrados ao sistema;
- criação e qualificação de unidades especializadas nos órgãos de segurança;
- criação do Conselho Nacional de Proteção a Testemunhas;
- articulação de políticas públicas complementares;
- garantia da medidas de segurança para réus colaboradores previstas na Lei 9.807;
- projetos de lei de aperfeiçoamento do Programa;
- capacitação de todos os operadores do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas;

- aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e supervisão dos programas;
- desenvolvimento de mecanismos que promovam maior agilidade aos procedimentos policiais e judiciais.

Constata-se que embora o diagnóstico do TCU seja mais detalhado e profundo, a grosso modo, ele é, em boa parte, coincidente com a avaliação da própria CGPT.

## **A CRIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO A VÍTIMAS E COLABORADORES DA JUSTIÇA NO BRASIL**

Atualmente, existe em curso na Casa Civil da Presidência da República uma minuta de projeto de lei, dispondo sobre a Política Nacional de Assistência e Proteção a Vítimas e Colaboradores da Justiça, sobre cuja remessa ao Congresso Nacional deliberará o Presidente da República. A lei criaria o Conselho Nacional de Assistência e Proteção a Vítimas e colaboradores da Justiça (Conap) que congregaria todos os programas relacionados (Provita, PPCAM, PPDDH, Centros de Atendimento a Vítimas de Crimes, SPDE, Programa de Proteção ao Réu Colaborador Preso).

O Conap terá uma composição bastante ampla, envolvendo diversos setores da sociedade civil. A ideia base de sua criação é a de coordenar, por meio desse Conselho, todos os programas ligados à defesa de testemunhas, vítimas de crimes e colaboradores da Justiça e racionalizar a distribuição de recursos. No projeto há uma nítida preocupação com a integração entre os programas e o estabelecimento de uma competência revisora das decisões tomadas em cada um deles.

À primeira vista, no entanto, o projeto apresenta pontos que carecem de melhor tratamento, sendo de todo indicado que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão acompanhe a tramitação e as eventuais revisões que

venham a ser feitas na minuta. Caso ocorra o envio desta como proposta do Executivo ao Poder Legislativo, é imprescindível que a Procuradoria Geral da República, por meio de sua assessoria parlamentar, acompanhe o projeto de lei, fazendo-se ouvir no Congresso Nacional durante os debates públicos que certamente acontecerão.

## **SUGESTÃO DE ATUAÇÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

A partir dos dados arrecadados e da experiência do Ministério Público Federal junto ao Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, sugerimos as seguintes linhas de atuação para o MPF, direcionadas ao aprimoramento do programa:

- acentuar o acompanhamento e a agilização dos inquéritos e ações penais que tenham testemunhas ou réus colaboradores incluídos no programa federal, sempre que possível suscitando a produção antecipada da prova testemunhal, o que em muito contribui para amenizar a ansiedade e instabilidade emocional do usuário;
- acompanhar a execução orçamentária e a aplicação das verbas federais tanto no programa federal, quanto no programas estaduais que recebem repasses de verbas federais oriundas dos convênios firmados entre estes e a União;
- acompanhar a implementação das recomendações do TCU e os monitoramentos por este executado, em especial a formulação de indicadores de desempenho do programa, o que favorecerá novas avaliações, com vistas ao seu aprimoramento;
- atuar para que sejam aprimoradas as práticas que respeitem os direitos humanos, acentuadamente o direito ao contraditório e à ampla defesa e, por fim, o princípio da dignidade da pessoa humana no momento da exclusão dos usuários;

- acompanhar a tramitação e a formulação da Política Nacional de Assistência e Proteção a Vítimas e Colaboradores da Justiça, que ora está em curso na Casa Civil da Presidência da República e, caso um projeto de lei seja encaminhado ao Congresso Nacional, realizar permanente acompanhamento da tramitação por meio da Assessoria Parlamentar do Ministério Público Federal.

# **O SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO DEPOENTE ESPECIAL DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL**

Por Livia Tinôco\*

\* Procuradora da República em Sergipe.

Conselheira suplente no Conselho Deliberativo do Programa Federal  
de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.  
Conselheira do MPF na Coordenação Nacional de  
Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

O Serviço de Proteção ao Depoente Especial – SPDE, que funciona no âmbito do Departamento de Polícia Federal, foi criado pelo art. 11, § 2º do Decreto n.º 3.518/2000. Tal decreto teve por finalidade regulamentar a Lei n.º 9.807/99, a qual, por sua vez, estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.

Na estrutura orgânica do Departamento de Polícia Federal, o Serviço de Proteção ao Depoente Especial está situado na Divisão de Direitos Humanos, que por sua vez, subordina-se à Coordenação Geral de Defesa Institucional – CGDI. Tal programa é, portanto, completamente estatal, sem qualquer participação da sociedade civil, ou seja, difere bastante dos moldes dos programas de proteção a testemunhas instalados nas diversas unidades da Federação. A instrução normativa n.º 006/2001 – DG/DPF é que regulamenta, internamente, a execução do serviço pela Polícia Federal.

No corpo da Lei n.º 9.807/99 nenhuma previsão existe sobre o Serviço de Proteção ao Depoente Especial. Contudo, durante a elaboração do decreto regulamentador da Lei n.º 9.807/99, criou-se o SPDE em capítulo próprio, de 4 (quatro) artigos, atribuindo-se à Polícia Federal a função de planejar a execução do referido serviço de proteção, com poderes para celebrar convênios, acordos, ajustes e termos de parceria com órgão da administração pública e entidades não governamentais (§2º do artigo 11 do Decreto 3.518/2000).

Dessa circunstância, percebe-se a fragilidade do marco legal que institui o SPDE, já que a sua criação decorreu de um decreto emanado do poder executivo, que, a pretexto de regulamentar a Lei n.º 9.807/99, criou um programa que nela não foi previsto. Pode-se, ainda, questionar se as competências atribuídas à Polícia Federal na oportunidade estariam de acordo com as previsões constitucionais relacionadas às funções daquele Departamento. Isso porque

no corpo da Constituição Federal de 1988 as competências da Polícia Federal foram arroladas e ali não parece estar clara a atribuição criada pelo Decreto n.º 3.518/2000.

Com efeito, na Constituição Federal está dito que a Polícia Federal destina-se a: a) apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; b) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; c) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; e d) exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Como na atualidade os usuários do Serviço de Proteção ao Depoente Especial são testemunhas, vítimas ou réus colaboradores oriundos de envolvimento com os mais diversos tipos de crimes, entre os quais os crimes de apuração pela Justiça Comum Estadual, é certo que a existência do programa não está hoje vinculada aos itens “a”, “b” e “e”, mencionados no parágrafo anterior. Tampouco a manutenção de um programa como este de relaciona ao exercício da função de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

A previsão constitucional de que a Polícia Federal desempenha a atividade de polícia judiciária da União justifica a função de abrigar um programa de proteção de testemunhas, vítimas e réus colaboradores, pois se trata de um mecanismo de preservação da prova que será utilizada judicialmente. Contudo, as práticas atuais não limitam a atuação do SPDE aos casos submetidos à competência da Justiça Federal e aos casos de repressão ao tráfico de entorpecentes.

É certo que a conformação das atividades do SPDE às suas competências constitucionais não impedem o órgão de realizar intercâmbio de usuários com programas estaduais, desde que mediante convênios próprios e específicos que o Departamento de Polícia Federal venha a firmar.

Embora o texto do Decreto n.º 3.518/2000 não diga de forma expressa e concentrada em um só artigo, a sua ementa pretendeu explicitar que a atuação da Polícia Federal no âmbito do SPDE dar-se-ia para atuar nas hipóteses previstas nos artigos 2º, § 2º, 4º, § 2º, 5º, § 3º, e 15 da Lei n.º 9.807/99. Trocando em miúdos, o Serviço de Proteção ao Depoente Especial atuaria para:

- a) proteger os indivíduos excluídos da proteção de outros programas em decorrência de possuírem personalidade ou conduta incompatível com as restrições de comportamento exigidas e que cuja colaboração para a produção da prova seja importante;
- b) proteger os condenados que estejam cumprindo pena e os indiciados ou acusados sob prisão cautelar;
- c) prestar colaboração e apoio necessários à execução de outros programas;
- d) realizar, mediante custódia policial, a proteção provisória de pessoas, em caso de urgência decorrente da procedência, gravidade e iminência da coação ou ameaça recebida, até que o conselho deliberativo do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas decida sobre a inclusão do usuário no programa;
- e) executar medidas isoladas/especiais de segurança e proteção à integridade física de colaboradores que estejam na prisão ou fora dela.

O Serviço de Proteção ao Depoente Especial, pois, atua sob dois grandes flancos: a proteção provisória de usuários e a proteção sem prazo determinado. A primeira ocorre quando se faz presente a necessidade de proteção e não houve ainda deliberação acerca da entrada do usuário no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Nessa circunstância, a Polícia Federal fica responsável pela custódia da pessoa ameaçada enquanto realizam-se a triagem e outras medidas necessárias a possibilitar a tomada de decisão de inclusão ou não da pessoa pelo Conselho do Programa Federal.

No segundo caso, ou seja, na proteção sem prazo determinado, faz-se em razão da exclusão de um beneficiário de outro programa de proteção, que

tenha sido motivada pela personalidade ou conduta incompatível com as restrições de comportamento ali exigidas, mas que continuem sob risco de vida ou integridade física e que colaborem com a produção da prova. Atualmente, a Polícia Federal possui uma política bastante restritiva com relação à inclusão de depoentes que se enquadrem nessa segunda hipótese.

O SPDE não é parte do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, sendo certo, que o programa federal é integrado, por força de lei, pelo seu Conselho Deliberativo Federal, pelo Órgão Executor Federal e pela Rede Voluntária de Proteção. O Programa Federal, quando criado, compunha a estrutura do Ministério da Justiça, mas funciona, hoje, na estrutura da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. O SPDE sempre funcionou na estrutura do Ministério da Justiça, pois é, como já dito, um órgão do Departamento de Polícia Federal.

A Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, que integra a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, tem como áreas de competência zelar pela implementação da Lei 9.807/99 e articular-se com o Departamento de Polícia Federal para fomentar a implementação e manutenção do Serviço de Proteção ao Depoente Especial. Assim, o SPDE relaciona-se de forma muito próxima com o Programa Federal, já que se presta a albergar provisoriamente aqueles que aguardam inclusão no Programa Federal, bem como os excluídos do Programa Federal que continuam a depender de proteção. Ademais, o decreto que regulamentou o Programa Federal e que criou o SPDE previu que uma das hipóteses de exclusão de seus usuários é a deliberação por parte do Conselho Deliberativo Federal.

De uma forma geral, a gestão e execução do Serviço de Proteção ao Depoente Especial está centralizada em um ou dois Delegados de Polícia Federal que atuam na Divisão de Direitos Humanos do Departamento de Polícia Federal e no próprio SPDE. É a Divisão de Direitos Humanos do Departamento de Polícia Federal, a responsável por receber intimações endereçadas ao depoente especial.

A concentração de poderes em um ou no máximo dois Delegados para deliberar sobre tudo que se refira ao programa tem apresentado, ao longo do

tempo, alguns problemas. É que de tal centralização decorrem dificuldades geradas pela probabilidade de atuação isolada ou destituída de uma avaliação plural dos problemas, que seja integrada por diferentes visões e opiniões. Nesse sentido, seria importante que o Conselho Deliberativo Federal, por meio do seu braço executor, que é a Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, se aproximasse mais do Serviço de Proteção ao Depoente Especial com o escopo de auxiliar a tomada de algumas decisões, em especial da exclusão dos depoentes especiais do serviço de proteção.

A garantia dos benefícios legais ao protegido, como segurança integral, ajuda financeira para alimentação, vestuário, assistência médica e hospitalar, odontológica, psicológica, dentre outros, tem sido, ao longo de muitos anos, alvo de severas críticas apresentadas pelos usuários do serviço. São inúmeras as queixas que chegaram ao Ministério Público Federal e que relataram algum tipo de privação a que foram submetidos os usuários. Embora as regras e limites para a compra de alimentos sejam razoáveis, reclamações relacionadas a este ponto e ao vestuário, roupa de cama, calçados, utensílios domésticos, bem como a assistência médica, hospitalar, odontológica e psicológica fazem parte daquele pacote de serviços que ainda não estão devidamente institucionalizados dentro do SPDE.

Os problemas frequentemente relatados por usuários levaram o MPF a um acompanhamento diuturno da execução do serviço. Isso implicou em significativa melhoria do programa. O Departamento de Polícia Federal realizou novas nomeações de gestores do serviço e estes novos gestores, por sua vez, promoveram mudanças no recrutamento de agentes que realizam a proteção direta dos depoentes especiais.

O SPDE, ao contrário dos demais programas de proteção, não promove a reinserção social de seus usuários, o que favorece o aumento da dependência do usuário para com o programa. Uma vez incluído no SPDE, o usuário é acomodado em uma unidade de proteção, com vigilância permanente, escolta nos deslocamentos e controle das comunicações com o mundo exterior. Os usuários deste serviço não trabalham, nem realizam, como regra, atividades

lucrativas. No SPDE há uma certa identificação da proteção com a necessidade de confinamento da pessoa protegida.

Essa peculiaridade traz transtornos de difícil equacionamento no momento da exclusão, pois ao ser expulso do programa, o usuário que não estava reinserido socialmente e que, em geral, não pode retornar para sua antiga região de moradia, e muito menos para o programa do qual já foi excluído, fica repentinamente desprovido de teto e de renda para prover a própria subsistência e de sua família, caso esta também esteja incluída no programa de proteção. Agrava o quadro, o fato de que, comumente, os depoentes especiais estão acometidos de quadros depressivos decorrentes da própria descontextualização de seu anterior convívio social e familiar, sem que tenham tido atendimento psicossocial sistemático.

O SPDE não produz dados estatísticos qualificados a possibilitar uma consistente avaliação e identificação dos problemas do programa. Indicadores de desempenho que permitam uma avaliação concreta até o presente momento ou não existem ou não são do conhecimento do Ministério Público Federal. Os mesmos indicadores de desempenho apontados pelo Tribunal de Contas da União, no Relatório de Avaliação do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, como importantes para realizar sua melhor avaliação, podem ser aplicados ao SPDE.

Essa deficiência foi detectada pelo Tribunal de Contas da União durante auditoria operacional realizada no Serviço de Proteção ao Depoente Especial, cujo relatório foi publicado no ano de 2011. O relatório de avaliação do Serviço está disponibilizado no anexo eletrônico que acompanha esta cartilha.

Os indicadores de desempenho mais relevantes seriam:

- o custo unitário de proteção, que refletiria o valor gasto por beneficiário, de modo a estimar a média de gastos por beneficiário do programa;
- tempo médio de permanência no programa;
- tempo médio de permanência no programa até o primeiro depoimento;

- porcentagem de depoentes incluídos no programa que durante sua permanência prestaram depoimento;
- porcentagem de desligamento voluntário do serviço, o que indicaria o nível de inadaptação ou insatisfação com o programa;
- porcentagem de ações penais solucionados durante a inclusão do depoente no serviço de proteção;
- porcentagem de depoentes que frequentam a escola;
- porcentagem de depoentes que realizam programas de capacitação profissional;
- número de reclamações apresentadas pelos usuários do serviço, organizadas por objeto.

Com o estrangulamento da capacidade operacional do Serviço de Proteção ao Depoente Especial de responder à demanda nacional, já há algum tempo está sendo incentivada a criação dos Serviços de Proteção ao Depoente Especial nos Estados, tanto mais pelo fato de que a previsão desse serviço no âmbito dos estados já é uma realidade, pelo menos como previsão normativa nas leis que instituem os programas de proteção a testemunhas e alguns estados.

A instalação de SPDEs estaduais contribuiria para que o SPDE executado pelo Departamento da Polícia Federal pudesse cumprir sua função de forma harmônica com suas funções constitucionais, conforme já abordado anteriormente.

A constatação de que o Serviço de Proteção ao Depoente Especial da Polícia Federal tem muito mais a feição de um tradicional programa de segurança pública do que a de um programa de direitos humanos é inarredável. Dessa forma, há de evitar a repetição do modelo pelos estados. O incentivo de funcionamento de serviços como esse no âmbito estadual deve depender da solução dos problemas já detectados. É necessário, por exemplo, que a preocupação com a reinserção social esteja presente e que equipes multidisciplinares, ainda que formadas exclusivamente por agentes públicos,

tenham lugar nesse modelo. Isso contribuirá com a redução do estigma do depoente especial, transformando-os em sujeitos de direitos e, não em objeto de interesses processuais do combate ao crime.

A partir da experiência do Ministério Público Federal junto com o Serviço de Proteção ao Depoente Especial, sugerimos as seguintes propostas de atuação para o MPF, direcionadas ao aprimoramento do SPDE:

- acentuar o acompanhamento e a agilização dos inquéritos e ações penais que tenham testemunhas ou réus colaboradores incluídos no programa, sempre que possível suscitando a produção antecipada da prova testemunhal, o que em muito contribui para amenizar a ansiedade e instabilidade emocional do colaborador;

- acompanhar a execução orçamentária e a aplicação das verbas federais no Serviço de Proteção ao Depoente Especial, tanto para verificar a sua regular aplicação, quanto para detectar as deficiências logísticas do serviço;

- estimular a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Departamento de Polícia Federal a promoverem cursos de capacitação e qualificação direcionados aos policiais federais que executam o Serviço de Proteção ao Depoente Especial;

- estimular o Departamento de Polícia Federal a criar uma política de seleção/recrutamento dos policiais federais que atuarão no SPDE realizando a custódia dos depoentes e de suas famílias;

- atuar para que o Serviço de Proteção ao Depoente Especial aprimore seus mecanismos de atendimento médico, odontológico e psicossocial aos usuários do serviço;

- atuar para que a Polícia Federal inicie um trabalho de reinserção social dos usuários do programa, não só pelo trabalho, como também pelo estudo em rede pública de ensino, sempre que a situação de risco permitir;

- atuar para que o SPDE institua equipe de acompanhamento psicossocial permanente dos depoentes especiais;

- atuar para que sejam instituídas práticas que respeitem os direitos

humanos, acentuadamente o direito ao contraditório e à ampla defesa e, por fim, o princípio da dignidade da pessoa humana no momento da exclusão dos usuários. Uma possibilidade também seria estimular o Ministério da Justiça a criar uma espécie de seguro-exclusão ou instituto correlato aos depoentes que forem excluídos do programa sem que tenham sido reinseridos socialmente e/ou que, no momento da exclusão, fiquem sem qualquer perspectiva de moradia e de prover a própria subsistência;

- recomendar ao SPDE que todas as exclusões de usuários ocorram somente após prévia ciência do Ministério Público ;

- exigir do Departamento de Polícia Federal o aprimoramento da estrutura logística do SPDE, maior aporte financeiro e melhor articulação com outras políticas públicas, para melhor atender às necessidades dos depoentes, por meio da reforma e ampliação de unidades de proteção, aquisição de passagens, custeio de deslocamento, alimentação, assistência médica, odontológica, psicológica entre outros;

- velar para que seja garantida a aplicação de medidas isoladas para depoentes especiais que sejam também réus colaboradores e estejam em estabelecimentos prisionais, em especial a separação dos demais presos;

- acentuar o controle do Conselho Deliberativo Federal sobre o SPDE;

- atuar para que o Departamento de Polícia Federal crie métodos de registro de dados para a formulação de indicadores de desempenho do SPDE, o que favorecerá novas avaliações acerca do programa, com vistas ao seu aprimoramento;

- fiscalizar a implementação das recomendações do Tribunal de Contas da União indicadas na auditoria operacional sobre proteção ao depoente especial.

# **A IMPORTÂNCIA DA CRIAÇÃO DE CONSELHOS FISCAIS NOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS NO BRASIL: O DESAFIO DO SIGILO E TRANSPARÊNCIA**

Por Elizabeth Mitiko Kobayashi\*

\*Procuradora da República em São Paulo. Conselheira do MPF  
no Conselho Deliberativo do Provita/SP e presidente do Conselho Fiscal  
no período 2008/2010. Conselheira do MPF suplente no Conselho Deliberativo  
do Provita/SP e no Conselho Fiscal desde 2010.

Procuradora-chefe substituta em São Paulo e  
coordenadora da Seção Pericial do estado de São Paulo.

Não tenho qualquer pretensão de mostrar como devem ser criados os Conselhos Fiscais dentro dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, até porque entendo que cada local tenha suas peculiaridades que devem sim ser levadas em consideração no momento de sua formação. Quero somente compartilhar algumas experiências vividas e os bons resultados até agora obtidos no transcorrer do processo de criação do Conselho Fiscal do Provita/SP.

Desde o início da criação deste Conselho Fiscal, atualmente formado por um coordenador (representante do MPF) e dois membros (representantes do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil – Conic e Núcleo de Estudos da Violência da USP – NEV/USP), todos integrantes do Conselho Deliberativo, houve o apoio integral do Excelentíssimo Senhor Dr. Luiz Antonio Guimarães Marrey, secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania e presidente do Conselho Deliberativo do Provita/SP à época. Cumpre ressaltar que partiu do Secretário a iniciativa de efetivamente criar o Conselho Fiscal no Provita/SP, demonstrando desta forma total comprometimento, não só com o Programa propriamente dito, mas especialmente com a lisura da gestão pública.

O processo todo exigiu muito esforço e dedicação, não só por parte dos integrantes do Conselho Fiscal, mas também de outros profissionais, tanto ligados à Secretaria de Justiça e Cidadania, como à Procuradoria da República, pois, em que pese minha experiência como administradora pública, vez que exerci o cargo de Procuradora Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo nos anos 2004/2005, minha formação precípua sempre foi na área jurídica, sendo que, sem a ajuda dessas pessoas, dificilmente teria obtido sucesso em minhas funções como Coordenadora do Conselho Fiscal. Também é preciso dizer que sempre contamos com a colaboração por parte dos integrantes do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo – CDHEP-CL, entidade operacional, desde o início dos trabalhos.

No princípio, a tarefa parecia praticamente impossível: compor dois lados que aparentavam ser antagônicos, quais sejam: de um lado a execução das atividades de proteção por uma ONG e de outro a devida prestação de contas

da verba pública, ou seja, de um lado um representante da sociedade civil, que tem dever de sigilo, e de outro o Poder Público, que tem como princípio básico, a transparência de suas contas.

Ademais, devemos lembrar que a origem desses núcleos de proteção aos Direitos Humanos deu-se no período da ditadura militar, quando os direitos civis, sociais e políticos dos cidadãos passaram a não mais serem respeitados pelo próprio Estado; sendo o sigilo e a informalidade fatores essenciais para a efetiva consecução de seus objetivos. Em contrapartida, atualmente, trata-se de um programa governamental, criado pela Lei Federal 9.807, de 13 de julho de 1999, devendo assim ser submetido a todo controle, regras e princípios impostos aos entes que integram a Administração Pública.

Em que pese a dificuldade de nossa missão, obtivemos bons resultados. O diálogo franco foi essencial para a abertura do caminho. Todas as decisões foram ratificadas junto ao Conselho Deliberativo e aprovadas pela Presidência do Provita/SP. O Conselho Fiscal demonstrou, não somente à entidade operacional, mas a todos os membros integrantes do Conselho Deliberativo, a necessidade e importância de uma prestação de contas transparente.

A verba, atualmente na casa dos milhões, utilizada no Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas Provita/SP é pública e, não bastasse isso, provém tanto dos cofres da União, como do estado, por meio não apenas da Secretaria da Justiça e Cidadania, como também da Secretaria de Segurança Pública. Ou seja, além de o Programa estar obrigado a manter uma correta prestação de contas, existem dois destinatários diversos, que exigem, por sua vez, formatos e requisitos diferenciados. Não há lugar aqui para se falar em falta de confiança na entidade gestora, perseguição ou seja qual for a expressão que se queira usar, o fator único e bastante é a correta gestão da verba pública.

O primeiro grande passo foi a deliberação de que não haveria imposição de sigilo, não só para os membros do Conselho Fiscal, mas para todo e qualquer membro do Conselho Deliberativo. Os relatórios de prestação de contas são mensais e não identificam as pessoas protegidas pelo Programa ou seu local de proteção. Entretanto, todos os documentos (notas fiscais, extratos bancários,

recibos etc.) ficam à disposição dos membros do Conselho Fiscal para consulta e podem, inclusive, ser levados ao conhecimento do Conselho Deliberativo, quando o caso assim o exigir.

Muitos relatórios de prestação de contas foram analisados e revisados durante os primeiros meses. Acompanhamos algumas movimentações existentes nos extratos bancários e dinheiro em caixa. Mudanças na classificação das despesas foram feitas. Tabelas foram criadas. Especificações mais detalhadas de despesas foram solicitadas. Documentos foram examinados. Enfim, tudo que era possível aos membros do Conselho Fiscal fazer, foi feito. Mas percebemos, ao longo desses meses, quão complexo e grandioso o Provita/SP tem se tornado, graças aos bons resultados que o Programa obteve desde sua criação. Só para fins ilustrativos, no mês de fevereiro de 2010, o Programa contava com 41 casos, abrangendo 131 pessoas sob proteção. Chegamos então à conclusão de que o modo mais correto e eficaz para uma efetiva fiscalização das contas seria por meio de profissional especializado, com formação em contabilidade.

Assim, visando ao aperfeiçoamento e à maior transparência das contas públicas, o Conselho Fiscal propôs as seguintes medidas, que foram posteriormente ratificadas pelo Conselho Deliberativo:

1. Criação de um sistema de informação e gestão, visando apoiar as decisões gerenciais e dar maior transparência aos processos internos;
2. Contratação de profissional da área contábil que analise a prestação de contas, emitindo parecer técnico, antes do encaminhamento destas ao Conselho Fiscal, bem como para orientação aos dirigentes na adoção de procedimentos técnicos e no cumprimento de determinações legais e regulamentares aplicáveis à administração financeira e contábil, assim como para realização de auditorias anuais.

E, graças ao empenho pessoal do Dr. Luiz Antonio Guimarães Marrey, à época Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania e Presidente do Conselho Deliberativo do Provita/SP, bem como do atual Secretário Dr. Ricardo Dias Leme, muitas mudanças já foram realizadas.

No projeto de alteração do Decreto Estadual no. 44.214, de 30 de agosto de 1999, já consta como prerrogativa do Conselho Fiscal a possibilidade de orientação e fiscalização das prestações de contas do Programa, podendo ser solicitado apoio de outros órgãos competentes para realização de auditorias ou para dirimir questões técnicas.

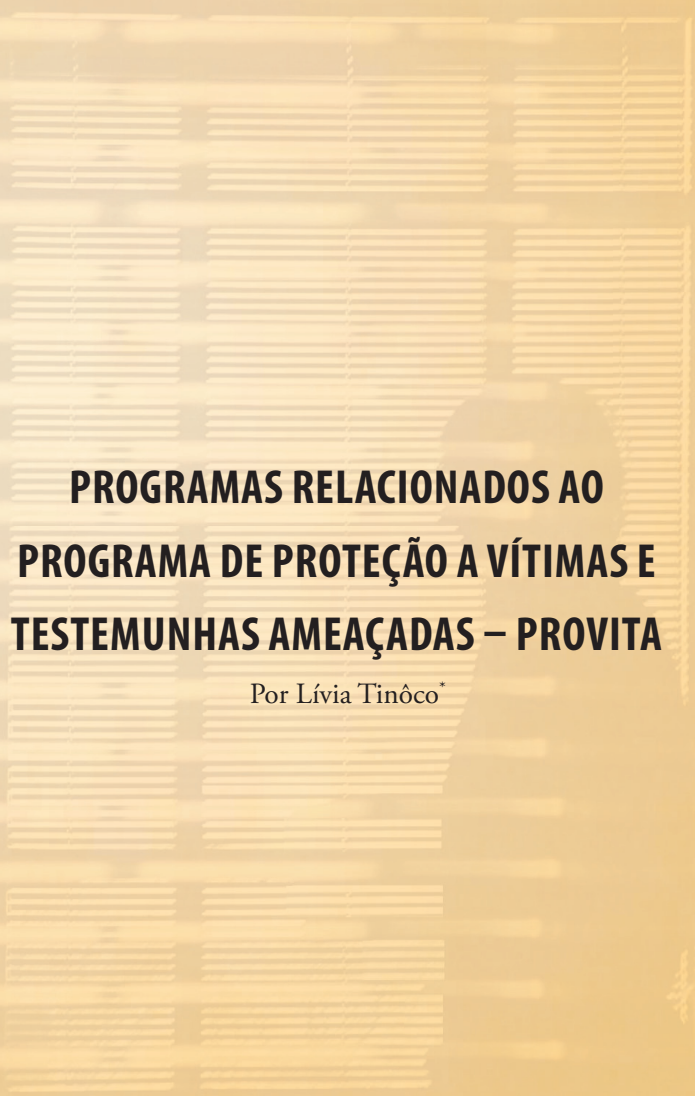
No novo Convênio de Cooperação Administrativa, Financeira e Operacional firmado entre o Estado de São Paulo, por intermédio das Secretarias de Justiça e da Defesa da Cidadania e Segurança Pública e a entidade operacional Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo – CDHEP-CL, assinada em dezembro de 2009, já consta cláusula determinando que a prestação de contas apresentada pela ONG deverá ser auditada, antes de ser entregue ao Conselho Fiscal. Assim, dentre as obrigações do estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania está a de “disponibilizar servidor público do estado, especializado em auditoria, para realização de verificações sistemáticas nas prestações de contas do Provita/SP, com a finalidade de subsidiar os trabalhos do Conselho Fiscal do Programa e garantir a transparência no uso dos recursos públicos”. Consta, ainda, como uma das obrigações do CDHEP-CL a de “elaborar relatório mensal de prestação de contas, apresentando-o ao auditor fiscal para fins de análise posterior do Conselho Fiscal e apresentação final ao Conselho Deliberativo”. Prevê finalmente que “à época da apresentação de contas o CDHEP-CL anexará o extrato bancário, contendo o movimento diário da conta, juntamente com a documentação referente à aplicação das disponibilidades financeiras no mercado de capitais, se houver, e os demais documentos conforme a orientação da auditoria e do Conselho Fiscal”.

Dois auditores oriundos da Secretaria da Fazenda Estadual já foram nomeados e colocados à disposição do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas Provita/SP e, atualmente, estão analisando as prestações de contas dos últimos meses visando atender às propostas encaminhadas pelo Conselho Fiscal já acima citadas.

Após esses meses de trabalho, restou claro, para todos os que participam de alguma forma do Provita/SP, sejam Conselheiros ou entidade operacional, que uma prestação de contas transparente é realmente necessária, não somente para justificar como a verba pública é gasta, mas ainda para fundamentar pedidos de complementação e aumento do orçamento anual. É somente com base nesses dados demonstrados de forma clara e objetiva que podemos mostrar como de fato o Programa vem crescendo ao longo dos anos e os bons resultados obtidos no combate à impunidade e na defesa dos Direitos Humanos.

Apesar do longo caminho já percorrido, muito ainda temos a fazer. Muito temos a aprender. O Provita/SP já mostrou que não podemos trabalhar com ideias preconcebidas. Quem poderia imaginar, há alguns anos, que um Programa de Proteção seria administrado por uma Secretaria Estadual, financiado com verba pública (estadual e federal), executado por uma ONG e possuísse um Conselho Deliberativo composto em parte por representantes da sociedade civil e, em parte, por representantes de instituições públicas? Quem ainda acreditaria que dentre as instituições públicas trabalhariam lado a lado além, claro, dos representantes da própria Secretaria de Justiça e Cidadania, membros do Poder Judiciário Federal e Estadual, Ministério Público Federal e Estadual, e as Polícias Federal, Civil e Militar?

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas Provita/SP tem mostrado, assim como a própria criação e estruturação do Conselho Fiscal novamente demonstrou, que, quando há uma causa que justifique e pessoas comprometidas com essa causa, não há que se falar em missão impossível. O caminho nem sempre é fácil, obstáculos sempre irão existir, mas todos que hoje participam desse Programa se respeitam, sabem ouvir uns aos outros, reconhecer quando estão errados e prestigiar uma boa ideia, mesmo que tenha partido de outra pessoa. É por causa dessa comunhão de interesses que o Programa tem superado dificuldades e obtido resultados tão bons. E quando o resultado é positivo, é a sociedade quem ganha.



# **PROGRAMAS RELACIONADOS AO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS – PROVITA**

Por Livia Tinôco\*

\* Procuradora da República em Sergipe. Conselheira suplente no Conselho Deliberativo do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Conselheira do MPF na Coordenação Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

Tanto no âmbito da estrutura do Ministério da Justiça como da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) funcionam programas outros que de alguma forma se relacionam com os de assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas, aqui tratados em gênero que abrange tanto o programa federal, como os programas estaduais e o Serviço de Proteção ao Depoente Especial, todos já analisados nos capítulos precedentes.

Na estrutura da Secretaria de Direitos Humanos existem os Centros de Atendimento a Vítimas de Crimes, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH). Já no Ministério da Justiça tem lugar o Convênio Depen.

Não se tem aqui o objetivo de dar tratamento minudente sobre cada um deles, mas apenas de apresentá-los de forma bastante sintética para dar conhecimento sobre suas existências e funções diferenciadas daquelas que são o objetivo dos programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas.

## **1) CENTROS DE ATENDIMENTO A VÍTIMAS DE CRIMES**

Afora o apoio que o Estado deve prestar às próprias vítimas de crimes, o artigo 245 da Constituição Federal estabeleceu que a lei disporia sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público daria assistência também aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crimes dolosos. O Ministério da Justiça atua, desde 1999, de forma a fomentar a criação de centros de apoio e assistência a vítimas de crimes.

De lá para cá, diversos estados e municípios instituíram centros de apoio que se direcionam a colaborar com a reestruturação de vítimas de violência, conceito este que se aplica não só à vítima propriamente dita, mas ao seus herdeiros e dependentes. Hodiernamente, os convênios estabelecidos entre a União e outras unidades da federação visando à implantação desses centros são firmados no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

O objetivo desses centros de assistência e apoio a vítimas de crimes, como descrito pela própria SDH é o de conceder amparo jurídico, social e psicológico às pessoas vitimizadas. Uma atuação que congrega as áreas jurídica, social e psicológica tem em vista o soerguimento moral, psíquico e social das pessoas vítimas.

A atuação desses centros de apoio ocorre de forma residual aos programas de proteção. Ou seja, quando existe risco à vida ou à integridade física, e estão presentes os demais requisitos legais, pode ser necessária a inclusão nos programas de proteção a testemunhas. Já fora da presença de ameaça e das demais exigências da lei, toma lugar os centros de apoio e assistência, que devem se prestar a garantir o acesso à justiça e à cidadania.

Profissionais da área de direito, psicologia e assistência social prestam atendimento às pessoas que necessitam do serviço, colhendo informações para o acompanhamento dos casos, que podem ser tanto individuais quanto familiares. Aí incluem-se dados pessoais como escolaridade, profissão, estrutura familiar, situação de violência sofrida, dentre outros. Esses centros promovem um papel de acompanhamento e, no mais das vezes, encaminhamento dessas vítimas a outros serviços correlatos como defensorias públicas, que podem buscar, por exemplo, as reparações civis devidas. Diversos procedimentos, como apoio à família, capacitação profissional e encaminhamento para tratamentos de saúde são o alvo da preocupação dos centros de apoio, que, para tanto, acionam órgãos governamentais ou não, que atuem nas áreas em que exista a necessidade.

## **2) PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE (PPCAAM)**

Funcionando desde o ano de 2003, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) foi criado oficialmente em 2007, pelo Decreto 6.231/07, que o instituiu sob a coordenação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, com a finalidade de proteger crianças e adolescentes expostos a graves ameaças. A rede de

funcionamento do PPCAAM se estabelece a partir dos convênios firmados entre a União e as demais unidades da federação (estados e municípios), bem como com entidades não governamentais.

A inclusão da criança ou adolescente ao PPCAAM depende da existência de situação de vulnerabilidade e não é condicionada à colaboração em processo judicial ou inquérito policial, diferentemente do que ocorre no programa de proteção a testemunhas e vítimas ameaçadas, mas igualmente está voltada a preservar a vida das crianças e dos adolescentes ameaçados de morte. Sendo assim, incidentalmente pode ocorrer de serem incluídos no PPCAAM uma criança ou adolescente que também preencha todos os requisitos para o ingresso no programa de proteção a testemunhas ameaçadas.

Além da tradicional voluntariedade de adesão ao programa (pois depende da concordância do usuário para que ocorra a inclusão) é exigida a anuência de seu representante legal e, na ausência ou impossibilidade dessa anuência, da autoridade judicial competente, que será sempre chamada a definir a inclusão no PPCAAM diante das situações de incompatibilidade de interesses entre o ameaçado e seus pais ou responsáveis legais.

A proteção dispensada pelo PPCAAM pode ser estendida a jovens com até vinte e um anos de idade, caso esses sejam egressos do sistema socioeducativo. E da mesma forma que nos programas de proteção a testemunhas ameaçadas, com vistas à proteção da família, o PPCAAM acolhe ascendentes, descendentes, responsáveis, cônjuges ou companheiros, parentes colaterais ou outras pessoas que tenham convivência habitual com a criança ou adolescente usuário do programa.

O Ministério Público e o Poder Judiciário não foram integrados como órgãos permanentes na estrutura do PPCAAM. Foram apenas mencionados como órgãos que podem ser convidados a participar das reuniões do conselho gestor do programa, mas são legitimados, assim como o Conselho Tutelar, a solicitar inclusão de ameaçados.

As medidas de proteção utilizadas compreendem ações que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente e incluem a transferência de residência ou acomodação em ambiente compatível com a proteção, a inserção dos protegidos

em programas sociais visando à proteção integral, o apoio e assistência social, jurídica, psicológica, pedagógica e financeira e o apoio ao protegido, quando necessário, para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam seu comparecimento.

Caso o adolescente esteja cumprindo medida socioeducativa aplicada com base no Estatuto da Criança e do Adolescente, poderá ser solicitado ao juiz competente as medidas adequadas para a proteção integral do adolescente protegido, incluindo sua transferência para cumprimento da medida em outro local e quando o caso ocorre em um estado que não possui PPCAAM, a Secretaria de Direitos Humanos providenciará a transferência do protegido e de seus eventuais acompanhantes para outro estado que possa proporcionar a garantia à vida ou à integridade física destes.

A proteção oferecida pelo PPCAAM terá duração máxima de um ano, podendo ser prorrogada, se perdurarem os motivos que a autorizaram. Durante o período, os protegidos e seus familiares e/ou acompanhantes ficam obrigados a cumprir as regras estabelecidas pelo programa para aquele grupo familiar, sob pena de desligamento. O sigilo envolve toda a atuação desenvolvida no programa e voltada à proteção.

### **3) PROGRAMA NACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS (PPDDH)**

O Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos passou a ser executado a partir do grande impulso que foi a edição de uma resolução do CDDPH (Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana) recomendando a criação de uma coordenação nacional para um programa de proteção a defensores dos direitos humanos. O programa seguiu sempre a base principiológica estabelecida pela Resolução 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas e, a partir de 2007, teve como base normativa o Decreto nº 6.044 de 2007, que instituiu as bases da Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos.

Ainda tramita no Congresso Nacional, o Projeto de Lei n.º 4575/2009, que será, caso aprovado, o marco legal do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos no Brasil. O projeto de lei já foi aprovado na Câmara dos Deputados e tramita atualmente no Senado Federal. Sua aprovação é vista como fundamental para o fortalecimento da política de proteção aos defensores de direitos humanos.

O Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos é um programa também ligado à Secretaria Especial de Direitos Humanos e está estruturado a partir de uma Coordenação Geral, a qual se vincula uma equipe técnica federal, que realiza atendimentos e monitoramentos aos defensores nos estados em que não exista o programa. A Coordenação Nacional do PPDDH é a instância deliberativa que avalia os pedidos de inclusão e exclusão, bem como outras medidas protetivas que se façam de necessária adoção para a execução da proteção dos usuários do programa. O Ministério Público Federal tem assento na Coordenação Nacional do Programa, por meio de um membro da carreira indicado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

Nos oito estados da Federação em que o programa está presente – Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Pará, Rio Grande do Sul e Ceará – a estrutura é, em geral, reproduzida, operando com uma Coordenação Estadual, a qual se vincula à Coordenação do Programa Nacional. Igualmente, os estados possuem equipes técnicas multidisciplinares, selecionadas pela entidade ou órgão executor do programa. A vinculação dos programas estaduais com o federal se dá através de convênios que, mediante parceria e não subordinação. As equipes são compostas por profissionais de diversas áreas, tais como advogados, psicólogos, sociólogos, técnicos em segurança, eventualmente antropólogos, dentre outros que se mostrem necessários e adequados à realidade local.

Segundo dados da Secretaria de Direitos Humanos, ao longo dos seus oito anos de existência, o programa realizou 721 atendimentos e protegeu 344 defensores dos direitos humanos, contando atualmente com 299 defensores dos direitos

humanos protegidos no país. O maior índice de defensores de direitos humanos protegidos promana das lideranças quilombolas, indígenas e de trabalhadores rurais, nessa ordem.

O perfil da execução do PPDDH contrasta bastante com o do Programa de Proteção a Testemunhas Ameaçadas. Enquanto este último busca retirar a testemunha do seu local de residência, desvinculando-a quase que por completo das relações pré-existentes, o programa de proteção aos defensores de direitos humanos trabalha justamente para permitir que o defensor permaneça no local onde exerce sua luta e militância em prol dos direitos humanos. Assim, o programa atua no sentido de dar maior visibilidade ao trabalho do defensor e a prestar a segurança necessária para que possa permanecer exercendo seu papel de cidadão devotado à causa dos direitos humanos. A retirada do defensor do local de sua atuação habitual apenas ocorre em caráter provisório, transitório, em casos excepcionais e emergenciais. Contornada a situação de insegurança ou de iminência de ataque, retorna o defensor à sua militância.

Ao se ver em situação de risco e vulnerabilidade, decorrente da sua atuação, o defensor dos direitos humanos, o membro do ministério público, delegado ou outra autoridade que tenha ciência dos fatos pode formular pedido de inclusão e encaminhá-lo à Coordenação do Programa Estadual, se houver, ou à Coordenação do Programa Nacional, quando no estado não estiver estruturado o programa.

É importante que a solicitação de inclusão esteja devidamente acompanhada por documentos e informações que demonstrem a atuação do defensor dos direitos humanos, bem como a descrição da ameaça ou da violação de direitos em decorrência dessa atuação. Dados como telefone e endereço atualizados são indispensáveis para permitir o posterior contato da equipe técnica, com o agendamento de data para a triagem ou visita técnica.

Algumas das técnicas de proteção utilizadas coincidem com as utilizadas no programa de proteção a testemunhas, a exemplo das escoltas, ajuda financeira, monitoramento por equipes técnicas, segurança das comunicações etc. Mas

outras diferem por completo, por serem medidas utilizadas para dar visibilidade à atuação do defensor. Neste rol estão a realização de audiências públicas, divulgação na mídia sobre a atividade do defensor, a ameaça que está sofrendo e o apoio que está recebendo dos mais diversos órgãos públicos, visitas periódicas ostensivas no local de atuação do defensor etc. O programa também realiza o acompanhamento de inquéritos e ações penais sejam elas contra os algozes do defensor ou contra o próprio defensor, quando se identifica a tentativa de criminalização de sua atuação em prol dos direitos humanos.

Como o objetivo do programa não é tão somente a proteção da integridade física do defensor de direitos humanos e a promoção de suas atividades, deve-se agir na tentativa de contornar as origens das causas estruturais das ameaças. Disso decorre o importante papel do programa de articulação com órgãos, autarquias e pessoas jurídicas de direito privado que possam estar de algum modo envolvidos na solução das questões que são a causa da violência. Destarte, Ministérios, Secretarias de Estado e autarquias, são comumente chamadas para reuniões que tratam de assuntos diversos como titulação de terras de comunidades quilombolas, demarcação de terras indígenas, investigações das ameaças, dentre tantos outros temas.

#### **4) CONVÊNIO DEPEN (ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, DE JULHO DE 2010, CELEBRADO ENTRE A UNIÃO, ATRAVÉS DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL E O DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO FEDERAL - DEPEN)**

A Lei 11.671/2008 foi regulamentada pelo Decreto 6.877/2009, que apresentou o perfil mínimo do preso para a sua inclusão nas unidades federais e elencou como uma de suas hipóteses a de ser réu colaborador ou delator premiado, desde que essa condição represente risco à sua integridade física no ambiente prisional de origem.

Como sabido, a Lei 9.807/99 exclui da possibilidade de inclusão em programa de proteção a testemunha todo aquele que esteja cumprindo pena em razão de condenação, bem como os indiciados ou acusados sob prisão

cautelar em qualquer de suas modalidades. Portanto, para ser usuário de um programa de proteção a testemunha não se pode estar privado de liberdade.

No Brasil, a proteção ao réu colaborador preso não vem sendo realizada a contento, mediante a aplicação de um regime seguro e diferenciado em instalação apropriada que garanta sua segurança, tanto mais quando se sabe que as organizações criminosas projetam e/ou executam suas ações no interior de unidades prisionais, intimidando com a violência os que participaram de delitos e que, em busca de benefícios legais como a redução da pena, colaboram com o estado a partir da delação.

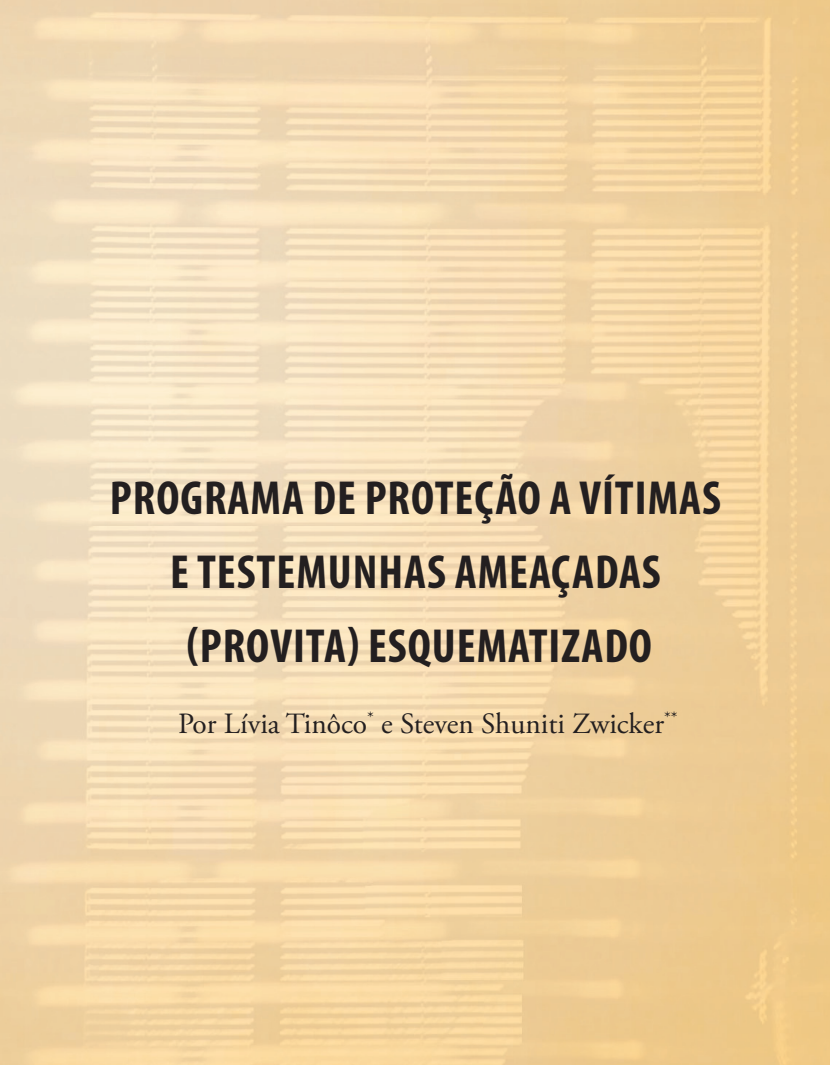
Assim, ao réu preso que detém informações importantes para o combate ao crime organizado, interessa não só o perdão judicial ou a redução da pena, mas muitas vezes a garantia de que esteja seguro na prisão, livre de sofrer atentado à própria vida.

O déficit de um adequado tratamento a ser dispensado ao réu colaborador preso no Brasil é enorme e a implantação do Programa de Proteção ao Réu Colaborador Preso, mediante a atuação do Depen vem minimizar esse grave problema, institucionalizando, minimamente, haja vista a severa restrição de vagas hoje disponíveis, a proteção ao réu colaborador prevista na legislação nacional.

O Convênio Depen possibilita, assim, benefícios carcerários ao réu colaborador submetido à privação da liberdade. O processo de transferência de presos para as penitenciárias federais é procedimento ainda bastante complexo que necessita previamente da indicação de vaga pela Diretoria do Sistema Penitenciário Federal, a partir de pedido de autoridade local. Em seguida, com a seleção da unidade federal mais apropriada, ocorrerão pelo menos duas decisões judiciais: uma do juízo da origem do preso (que deve admitir a possível transferência) e outra do juiz federal corregedor da unidade prisional federal (que deve autorizar a remoção). É possível ainda a remoção extraordinária, sem autorização judicial, em casos de motim, iminentes rebeliões ou fugas, conforme o art. 6º da lei 10.792/2003.

Nas penitenciárias federais, que são divididas em quatro alas, também chamadas áreas de vivências, a ideia é que se reserve uma dessas para acolher os réus colaboradores, cuja proteção será garantida pelas rigorosas condições de segurança. O Convênio Depen possibilita que os beneficiados, consideradas as características pessoais de cada colaborador, possa fruir de uma maior flexibilidade nos procedimentos e rotinas a que os presos de estabelecimentos federais são ordinariamente submetidos, sem que com isso comprometa-se a segurança. Estarão também sob os cuidados de equipes especiais de proteção e custódia, integradas por agentes penitenciários capacitados pelos órgãos conveniados (Depen e DPF).

A proteção a réus colaboradores é, seguramente, uma das armas mais efetivas no combate ao crime organizado. Tem sido assim nos EUA, na Itália e em muitos outros países, sendo necessário que muito ainda se caminhe no Brasil para assegurar essa proteção para se obter grandes resultados no combate ao crime organizado e à impunidade.



# **PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS (PROVITA) ESQUEMATIZADO**

Por Livia Tinôco\* e Steven Shuniti Zwicker\*\*

\* Procuradora da República em Sergipe. Conselheira suplente no Conselho Deliberativo do Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. Conselheira do MPF na Coordenação Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

\*\* Procurador da República no município de São Bernardo do Campo/SP. Presidente do Conselho Fiscal do Provita/SP (2010-2013).

## **SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO NO MUNDO**

- Anos 70: EUA (crime organizado) e Itália (máfia)
- Serviço de Proteção a Testemunhas do U.S. Marshall
- Victim Support (1974) e Proteção a Testemunhas (1990) – Inglaterra
- Sistema de Proteção aos Colaboradores de Justiça – Procuradoria Geral - Antimáfia (Itália, 1982-1994)
- Austrália (1983), China (1994), Colômbia (1991), Alemanha (1988), África do Sul (1996)

## **SURGIMENTO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS NO BRASIL**

- Projeto Piloto Gajop, 1996 – foco no combate a grupos de extermínio com alto índice de envolvimento de forças policiais – Provita.
- Necessidade de profissionalização da atuação do Gajop diante de atentado sofrido por integrante da organização.

## **HISTÓRICO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS NO BRASIL**

- 1998 – Expansão do Programa – BA, ES
- 1999 – PA, MS, RJ, SP
- Institucionalização – Lei 9807/99, de 13 de julho e Decreto 3528/2000
- 2001 – 10 estados
- 2002 – 15 estados
- 2012 – 17 estados e DF

## **SITUAÇÃO ATUAL DO PROGRAMA**

- Das 27 UF, apenas nove não possuem Programa Estadual e são atendidas pelo Programa Federal.

- Orçamento para 2012: 14 milhões, para todo o Brasil.
- Protegidos: 700 pessoas (testemunhas, réus colaboradores e familiares).

### **A LEI 9807/99**

- Instituiu o Programa Federal (SEDH).
- Definiu normas para os programas estaduais (estrutura, funcionamento, requisitos de inclusão).
- Dispôs sobre a proteção de réus colaboradores (perdão judicial, redução da pena de um a dois terços, benefícios prisionais).

### **PROGRAMAS RELACIONADOS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

- Centros de Atendimento a Vítimas de Crimes
- Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM)
- Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH)
- Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas
- Programas Estaduais de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas
- Programas relacionados no âmbito do Ministério da Justiça:
  - Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE) – Polícia Federal
  - Convênio Depen – benefícios carcerários (alas especiais em Presídios Federais para réus colaboradores)

### **COMPETÊNCIA FEDERAL X ESTADUAL**

- Se existir Programa Estadual, ele tem competência para todos os casos, ainda que a pessoa a proteger seja testemunha em processo de competência da Justiça Federal.

- O Programa Federal age supletivamente em estados que ainda não possuem Programa.

### **MISSÃO DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS**

- Garantir a integridade física e psicológica das testemunhas coagidas ou expostas à grave ameaça em razão de investigação criminal.
- Garantir a prova testemunhal.
- Combater a impunidade.

### **BASES DO PROGRAMA BRASILEIRO**

- Parceria entre Estado e Sociedade Civil – experiência singular no contexto internacional, que visou obstar os riscos de a própria polícia executar o programa.
- Rede solidária de proteção – pessoas e entidades sociais que auxiliam o Programa dedicando o seu tempo e trabalho sem remuneração.
- Defesa e Promoção de Direitos Humanos (proteção à vida, reinserção social).
- Combate à impunidade (produção da prova processual).
- Sigilo.
- Descentralização – execução pela União e estados.

### **PLURALIDADE DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS AMEAÇADAS E COMPETÊNCIAS**

- Programas Estaduais
- Programa Federal
- Protege – RS
- SPDE
- PPCAM (incidentalmente)
- Convênio Depen

## **ESTRUTURA DOS PROGRAMAS ESTADUAIS E DO PROGRAMA FEDERAL**

- Conselho Deliberativo – instância decisória (inclusões, exclusões, medidas de caráter geral relacionadas ao desenvolvimento da proteção e do programa).
- Órgão Executor – articulação com sociedade civil para formação da rede e contratação da equipe técnica.
- Equipe Técnica – apoio jurídico, psicossocial, suporte às decisões do conselho, atendimento e monitoramento dos usuários.

## **LEGITIMADOS PARA PEDIR PROTEÇÃO DO PROGRAMA**

- Próprio interessado
- Membro do Ministério Público
- Delegado
- Magistrado
- Órgãos públicos e entidades de defesa de Direitos Humanos

## **REQUISITOS PARA A INCLUSÃO**

- Situação de risco (exposição a grave ameaça ou coação de difícil repressão pelos meios convencionais).
- Colaboração da vítima ou testemunha.
- Personalidade e conduta compatíveis com as restrições impostas pelo programa.
- Inexistência de limitação à liberdade (pena privativa de liberdade efetiva, ou prisão cautelar).
- Anuência do interessado.

## CAUSAS DE EXCLUSÃO

- Por solicitação do usuário.
- Por decisão do Conselho Deliberativo, nos seguintes casos:
  - cessação dos motivos que ensejaram a proteção.
  - conduta incompatível do protegido (quebra das normas).

## MEDIDAS UTILIZADAS

- Proteção em local seguro.
- Comunicação segura.
- Escolta em situações emergenciais ou para a prática de atos formais.
- Mudança de nome (ainda pouco usada: apenas cinco casos no Brasil).
- Moradia e auxílio financeiro mensal até a reinserção social (alimentação, vestuário).
- Acompanhamento de familiares.
- Encontros familiares periódicos e lazer.
- Acompanhamento por equipe técnica multidisciplinar (psicossocial e jurídico).
- Cursos profissionalizantes.
- Material escolar.
- Serviços médicos e odontológicos (SUS e rede privada).
- Afastamento do serviço sem prejuízo de vencimentos, quando servidor público.

## PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO

- Solicitação de inclusões.

- Parecer prévio à inclusão, avaliando a presença dos requisitos de ingresso, em especial em pedidos de proteção feitos por outros interessados.
- Pareceres em renovações de prazo de proteção e em outras medidas.
- Zelar pelo cumprimento do art. 19-A da Lei nº 9.807/1999 - exigir prioridade na tramitação dos processos e a produção antecipada da prova, ressaltando a existência da Recomendação Nº 7/2012 da Corregedoria do CNJ.
- Requerer em juízo medidas cautelares solicitadas pelo Conselho Deliberativo (art. 8º da Lei nº 9.807/1999).
- Oitiva da testemunha no momento da exclusão, quando solicitada.
- Atuação extrajudicial (implantação do programa, fiscalização do emprego de verbas públicas).
- Participação nos conselhos deliberativos.
- Persecução penal contra os algozes das testemunhas ameaçadas.
- Promotorias de Registros Públicos – mudança de nome.

## **PROCEDIMENTOS PARA SOLICITAR PROTEÇÃO**

### **1. O que fazer antes de solicitar o pedido (se possível)**

1.1. Certificar-se da seriedade da ameaça.

1.2. Alertar a testemunha da perda de liberdade que sofrerá entrando no Programa: ela (e o núcleo familiar que a acompanhar) terá de abandonar as atividades atuais, deixar amigos para trás, rever parentes no máximo uma vez por ano, perder pelo menos um ano da sua vida.

1.3. Certificar-se da concordância da testemunha e do núcleo familiar que a acompanhará.

1.4. Conversar com o colega representante do MPF no Programa, se houver.

## 2. Como fazer o pedido

2.1. Enviar ofício com precauções de sigilo (envelope lacrado, entrega em mãos se possível) ao órgão gestor do Programa Estadual (ou à CGPT em Brasília, se não houver Programa no estado) solicitando a proteção da testemunha ou réu colaborador e sua família.

2.2. Listar e qualificar as pessoas que serão protegidas (testemunha, companheiro, filhos, genitores etc.).

2.3. Narrar a ameaça e sua relação com a colaboração em investigação/processo penal, esclarecendo as razões pelas quais se acredita que a ameaça é real.

2.4. Explicar a dificuldade de prevenir ou reprimir a ameaça por meios convencionais, narrando que as medidas cabíveis foram tomadas (pedido de prisão preventiva, requisição de inquérito para investigar o crime de coação no curso do processo, preservação de sigilo), mas que não são suficientes para extinguir a situação de risco.

2.5. Justificar a importância da proteção para a produção da prova, explicando porque a oitiva do protegido em juízo é fundamental para a condenação e dizendo que não seria possível obter a prova por outros meios que não coloquem a testemunha em risco.

2.6. Fornecer todas as informações do caso que possam influir na segurança da testemunha e do Programa de Proteção, em especial:

a) informações sobre a personalidade e antecedentes criminais do candidato à proteção, inclusive sobre se está cumprindo pena, ou se está sujeito a alguma medida cautelar, e se tinha algum papel no esquema criminoso;

b) informações sobre os alcoses (personalidade, antecedentes criminais, cidades onde operam ou possuem contatos, se possuem acesso a informações restritas, se são policiais ou possuem contatos no meio policial, papel no esquema criminoso, se existem quadrilheiros não identificados);

c) informações sobre o crime.

### 3. Após o pedido

3.1. Se for necessário, coloque a testemunha sob proteção da Polícia Federal até que a equipe técnica do Programa possa se reunir com ele a seu núcleo familiar.

3.2. Exija do juiz o cumprimento do art. 19-A da Lei nº 9.807/1999 (priorizar a tramitação do processo e antecipar a produção da prova oral). Peça para tratar como processo de réu preso.

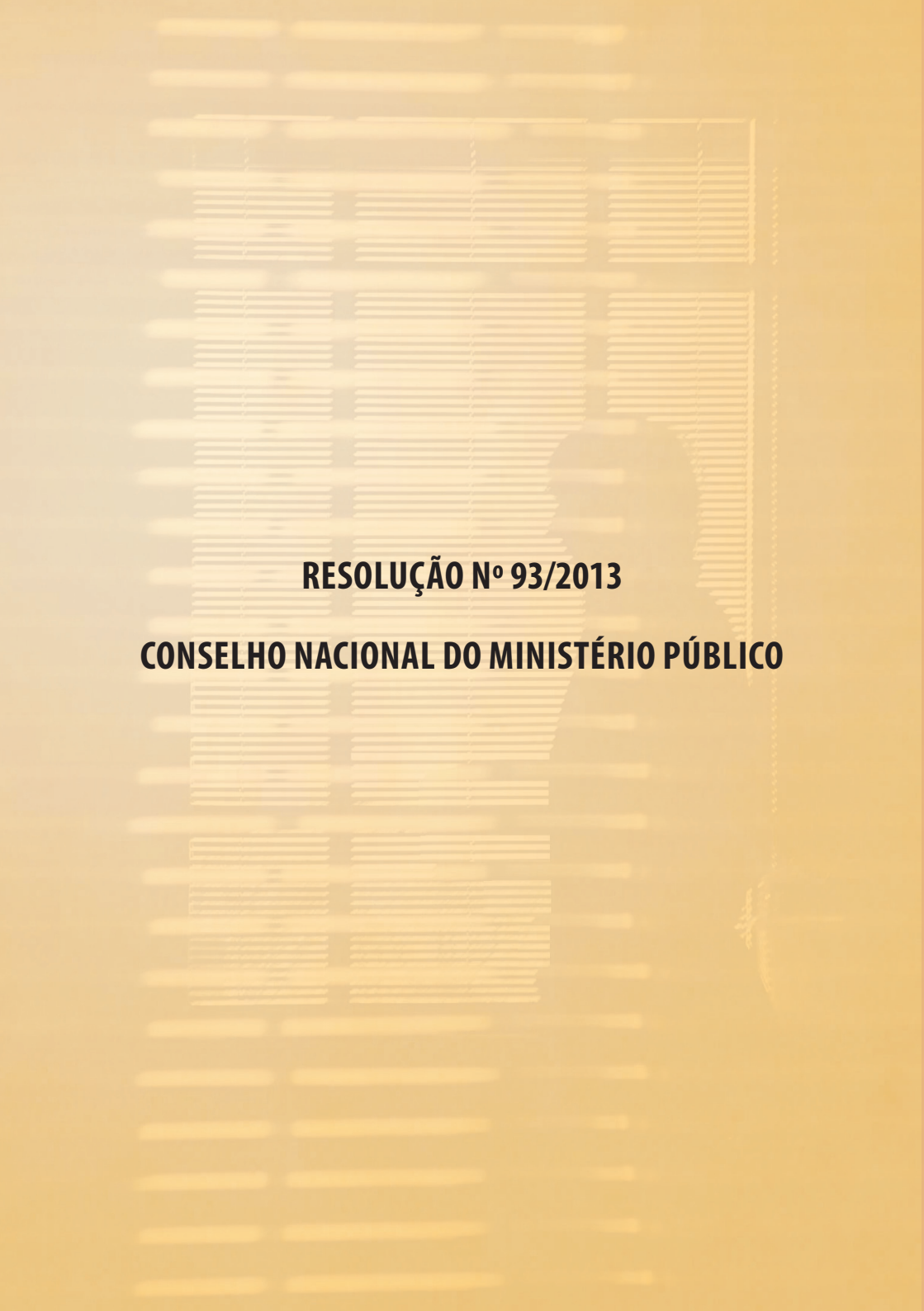
3.3. Mantenha o Programa informado do andamento do processo e de fatos que possam influir na segurança.

3.4. Transmita as informações e contatos necessários a seu sucessor no caso de remoção/promoção.

### DESAFIOS

- Ampliar participação do MPF nos Conselhos, sobretudo levando em consideração a prevalência de verbas federais no custeio dos programas.
- Desburocratizar os repasses e as assinaturas dos convênios para garantir fluxo constante de recursos.
- Solucionar limitações de acesso a trabalhos formais e ao ensino superior
- Dar efetividade à alteração do nome (emissão e/ou reemissão de documentos como CTPS, histórico escolar, diploma etc.).
- Garantia do sigilo do cadastro em políticas públicas (saúde, previdência, educação etc.).
- Dar efetividade à prioridade processual.
- Priorizar de forma sistemática a antecipação da prova.
- Garantir a reinserção social para evitar a perpetuação da testemunha no programa.
- Estruturar a assistência financeira que deve ser dada ao usuário no momento da saída do programa.

- Dirimir os problemas da inclusão e permanência do réu colaborador no programa.
- Estruturar um banco de dados nacional.
- Estruturar proteção em escoltas e durante triagem.
- Aumentar o investimento orçamentário no programa.
- Reduzir fatores de desestímulo ao depoimento (perda de liberdade/ queda no padrão de vida).
- Ampliar mudança de nome/identidade.
- Superar a limitação do perfil do usuário que o Programa tem sido capaz de atender – criação de programas intermediários para usuários oriundos de classes sociais economicamente favorecidas.
- Evitar a descontinuidade dos convênios (renovação, troca de governos estaduais).
- Equacionar os problemas relacionados ao controle das contas sem vulnerar o sigilo do programa (prevenção de fraudes).
- Prevenir ameaças tecnológicas.



**RESOLUÇÃO Nº 93/2013**  
**CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Considerando, em especial, a importância da uniformização dos procedimentos adotados pelo Ministério Público brasileiro em relação aos programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 93, de 14 de março de 2013.

### **RESOLUÇÃO Nº 93, DE 14 DE MARÇO DE 2013**

(Publicada no DOU, Seção 1, de 24/04/2013, págs. 100/101)

Dispõe sobre a atuação do Ministério Público nos programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício da competência prevista no art. 130-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, e com fundamento no art. 19 do Regimento Interno; em conformidade com a decisão Plenária proferida na 2ª Sessão Extraordinária, realizada em 14 de março de 2013;

CONSIDERANDO a importância dos programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, disciplinados pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, como instrumentos de preservação dos direitos fundamentais dos beneficiários;

CONSIDERANDO que a referida Lei foi alterada pela Lei nº 12.483, de 8 de setembro de 2011, estabelecendo prioridade para a tramitação do inquérito e do processo criminal em que figure indiciado, acusado, vítima ou réu colaboradores, vítima ou testemunha protegidas pelos programas de proteção, além de prever a antecipação de depoimentos dessas pessoas;

CONSIDERANDO que a referida modificação legislativa impõe significativos desafios à atuação do Ministério Público brasileiro, instituição à qual compete zelar pela efetiva implementação daqueles dispositivos legais;

CONSIDERANDO a importância da uniformização dos procedimentos adotados pelo Ministério Público brasileiro em relação aos mencionados programas, a ser promovida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício pleno de suas competências constitucionais;

CONSIDERANDO, por fim, a possibilidade de significativo aprimoramento da atividade do Ministério Público brasileiro com a valorização de experiências que confirmam efetividade à legislação de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas,

RESOLVE:

Art. 1º A indicação para compor conselho deliberativo de programa especial de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas recairá preferencialmente sobre membro do Ministério Público com atribuição nas áreas de controle externo da atividade policial, de direitos humanos ou criminal.

§ 1º Em razão do disposto no art. 4º da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, o membro do Ministério Público que compuser o conselho deliberativo de programa especial de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas terá suas atividades ordinárias redimensionadas, quando necessário e possível em face da lotação de membros na unidade, de modo a compatibilizá-las com as tarefas e atribuições assumidas junto ao referido programa.

§ 2º O ato de indicação fixará o prazo do mandato, observada a legislação específica, devendo nova indicação recair preferencialmente sobre outro membro.

Art. 2º A fiscalização da aplicação dos recursos públicos destinados a programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas incumbirá preferencialmente a ofício especializado, que manterá contato e intercâmbio com o membro que compuser o conselho deliberativo do programa, observados o sigilo legal e as especificidades e finalidades das políticas de proteção.

Parágrafo único. O Ministério Público poderá estabelecer acordos de cooperação com os conselhos deliberativos, por intermédio do órgão competente, para aprimoramento e acompanhamento da eficiência dos programas.

Art. 3º As unidades do Ministério Público promoverão periodicamente cursos de preparação e aperfeiçoamento com conteúdos relacionados a aspectos normativos e procedimentos práticos relativos aos programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas.

Parágrafo único. Nos cursos de formação destinados aos membros recém-ingressados na carreira ou em processo de vitaliciamento, será obrigatória a oferta de disciplina com os conteúdos mencionados no caput deste artigo.

Art. 4º Cabe ao membro do Ministério Público que tenha solicitado o ingresso de vítima ou de testemunha ameaçada em programa de proteção ou que esteja atuando na causa prestar, por solicitação do conselho deliberativo do respectivo programa ou da equipe técnica responsável, informações sobre o andamento das investigações ou do processo penal no tocante à pessoa assistida.

Parágrafo único. Do mesmo modo, o membro do Ministério Público poderá solicitar ao conselho deliberativo informações que possam afetar investigação ou processo criminal em curso, respeitado o sigilo necessário à preservação da integridade do assistido.

Art. 5º Terão prioridade na tramitação o inquérito e o processo criminal em que figure indiciado, acusado, vítima ou réu colaboradores, vítima ou testemunha protegidas pelos programas de que trata esta Resolução, na forma do disposto no caput do art. 19-A da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, cabendo ao membro do Ministério Público cumprir rigorosamente todos os prazos processuais previstos em lei, se não for possível antecipá-los.

§ 1º A prioridade de que trata o caput deste artigo abrange os processos de competência originária, as cartas precatórias e rogatórias, assim como os incidentes processuais e os recursos porventura interpostos.

§ 2º O Ministério Público zelará ainda pela celeridade dos demais feitos criminais ou não criminais de interesse da pessoa protegida e que possam interferir na efetividade do programa ou na qualidade da proteção do assistido.

Art. 6º O membro do Ministério Público requererá, nos termos do art. 156, I, do Código de Processo Penal, a produção antecipada da prova testemunhal e de outras que demandem a participação da pessoa assistida, considerando os elevados riscos à sua integridade física, salvo no caso de impossibilidade material ou de inconveniência para a investigação ou instrução processual, devidamente justificadas.

Parágrafo único. O Ministério Público zelará pelo cumprimento do art. 19-A da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, cabendo-lhe requerer a antecipação do depoimento.

Art. 7º No caso de promoção, remoção, permuta e demais formas de provimento derivado, o membro do Ministério Público que tiver sob sua responsabilidade investigação ou processo penal com pessoa assistida por programa de que trata esta Resolução deverá elaborar relatório circunstanciado antes de deixar a unidade de lotação, como forma de facilitar a compreensão do caso por aquele que passará a atuar nos aludidos procedimentos.

Parágrafo único. A obrigação de que trata o caput deste artigo também abrange os pedidos de ingresso de vítimas e testemunhas endereçados pelo membro do Ministério Público ao programa e ainda pendentes de deliberação pelo seu Conselho.

Art. 8º O Conselho Nacional do Ministério Público divulgará, em seu sítio eletrônico, informações simplificadas sobre os programas especiais e os procedimentos relativos à Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.

Parágrafo único. Recomenda-se às unidades do Ministério Público que divulguem nos respectivos sítios eletrônicos as informações de que trata este artigo e as especificidades dos programas locais.

Art. 9º As disposições desta Resolução também se aplicam, no que couber, ao Serviço de Proteção ao Depoente Especial (SPDE), mantido pela Polícia Federal, e outros programas congêneres.

Art. 10 Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 14 de março de 2013.

Roberto Monteiro Gurgel Santos

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

The background of the page is a warm, golden-yellow color. In the center, there is a silhouette of a person's head and shoulders, looking out of a window. The window has horizontal blinds, and the light coming through creates a grid-like pattern of horizontal and vertical lines across the entire page. The text "ANEXOS ELETRÔNICOS" is centered in the middle of the page, overlaid on the grid pattern.

**ANEXOS ELETRÔNICOS**

## LEGISLAÇÃO

Além do Distrito Federal, outras 17 unidades da federação possuem programas estaduais de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

A **Lei Distrital nº 3.404/2004** dita as regras do programa em Brasília. Por seu turno, doze estados (**Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Paraná**, Rio de Janeiro, **Rio Grande do Sul** e **Santa Catarina**) possuem leis estaduais em vigor estabelecendo as normas de funcionamento dos respectivos programas de proteção. São regradados por decretos estaduais os programas de **Alagoas**, do **Maranhão**, do **Rio Grande do Norte** e o de São Paulo. O Estado de Mato Grosso do Sul não editou, até o momento, legislação local, seguindo, seu programa, a Lei Federal nº 9.807/99. Destaque-se que as normas da lei federal orientaram a organização dos programas estaduais.

Os estados do Amapá, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins não possuem programas locais, sendo que o Conselho Federal é o responsável pelos processos de proteção das pessoas ameaçadas nesses nove estados, aplicando-se, para todos, a **Lei 9.807/99** e o **Decreto Federal nº 3.518/00**.

No anexo eletrônico são apresentados os normativos federais e estaduais, vigentes em fevereiro/2013, de forma a propiciar rápido conhecimento de todas leis e decretos que tratam da matéria, cujo cotejo poderá servir, inclusive e se for o caso, para propostas de adequações ou de edições das normas que digam respeito ao estado de lotação do membro do Ministério Público Federal.

## ANEXOS

- Plano Nacional de Direitos Humanos
- Portaria SDH - Manual de Procedimentos
- Provimento nº 4/2012 TJ AL sobre a Lei de Celeridade Processual - Provita
- Provimento nº 1/2012 TJ DF sobre a Lei de Celeridade Processual - Provita
- Provimento nº 1/2012 TJ RS sobre a Lei de Celeridade Processual - Provita
- Solicitação da Corregedoria de Justiça do PR para recomendação sobre a Lei de Celeridade Processual
- Relatório Anual CGPTSDH 2011

## MODELOS DE PETIÇÃO

A individualidade na criação sempre é soberana, realidade que se mostra presente na carreira do Ministério Público, cujos capacitados membros possuem condições plenas de inovar no desenvolvimento prático das múltiplas atribuições que lhe são afetas.

Peças referenciais, porém, podem ser muito interessantes para manuseio visando simples conhecimento ou mesmo desenvolvimento, a partir de então, de petições rigorosamente adaptadas aos casos concretos, somente e se couber. Ademais, as referências aos textos legais e aos pressupostos que devem ser reportados, nos casos de que se cuida, são de todos similares, podendo evitar o retrabalho tendo-as em mãos o procurador natural.

No anexo eletrônico seguem, sem dados que permitam identificação do caso concreto, modelos de peças do Ministério Público, Estadual e Federal, feitas no exercício de atribuições perante Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas.

**Modelo 1 - Inclusão completo**

**Modelo 2 - Inclusão grupo de extermínio MPE**

**Modelo 3 - Inclusão temporária**

**Modelo 4 - Desistência**

**Modelo 5 - Não inclusão**

## LEITURA COMPLEMENTAR

Especialistas, acadêmicos e representantes do Poder Público têm produzido artigos e outras reflexões acerca das normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas. No anexo eletrônico, estão disponíveis diversos textos. Novos materiais serão publicados na página eletrônica da PFDC oportunamente. Os créditos dos autores foram extraídos das publicações originais e se referem aos cargos e qualificações da época da publicação.

## **ACESSO À JUSTIÇA: PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS NO BRASIL**

*Gustavo Ungaro* – Secretário Adjunto da Justiça e da Defesa da Cidadania, Vice-Presidente do Conselho Deliberativo do Provita/SP, Advogado, Bacharel e Mestre em Direito pela USP.

## **ARTIGO 3º DA LEI Nº 9.807/99. SOBRE A INCLUSÃO E A EXCLUSÃO DO BENEFICIÁRIO**

*Gilson Roberto de Melo Barbosa* - Promotor de Justiça de Promoção e Defesa dos direitos Humanos (Recife/PE). Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania, do Ministério Público de Pernambuco. Membro do Conselho Deliberativo do Provita/PE.

## **ASPECTOS LEGAIS DA PROTEÇÃO AO RÉU COLABORADOR: O PAPEL DO PROVITA/SP E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

*Tomás Busnardo Ramadan* - Promotor de Justiça do Júri de Guarulhos, atualmente Assessor da Escola Superior do Ministério Público. Foi representante do Ministério Público no Conselho Deliberativo do Provita/SP, enquanto assessor da Procuradoria-Geral de Justiça. Integrou também o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – Núcleo Guarulhos.

## **COMENTÁRIOS À LEI DE PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS, TESTEMUNHAS E RÉUS COLABORADORES**

*Alexandre Miguel* e *Sandra Maria Nascimento de Souza Pequeno* - Juízes de Direito do Estado de Rondônia.

## **ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS E PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS: ESTRATÉGIAS INTELIGENTES DE ATUAÇÃO INTEGRADA**

*Anália Belisa Ribeiro* - Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Psicóloga, especialista em Direitos Humanos e Proteção a Testemunhas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, possui treinamento especializado em proteção a testemunhas pelo Canadá, Estados Unidos e Inglaterra.

*João R. C. Bonvicino* - Conselheiro do Programa Estadual de Proteção a Testemunhas – Provita/SP, bacharel em Direito, especialista em Direitos Humanos e Proteção a Testemunhas pela Universidade Católica de Brasília e pós-graduado em Inteligência Competitiva pela Fundação Getúlio Vargas.

#### **O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E O PROVITA**

*Gianpaolo Poggio Smanio* - Procurador de Justiça do Ministério Público de São Paulo, Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais do Estado, Secretário-Executivo do GAECO, Mestre e Doutor em Direito pela PUC-SP.

*Augusto Eduardo de Souza Rossini* - Promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo, Assessor da Procuradoria Geral de Justiça, mestre e doutor em Direito Penal, foi representante do Ministério Público no Conselho Deliberativo do Provita/SP por oito anos.

*Luciene Angélica Mendes* - Promotora de Justiça Criminal do Ministério Público de São Paulo, Assessora da Procuradoria Geral de Justiça, junto ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais do Estado.

#### **O TERMO DE COMPROMISSO E A SEGURANÇA E O SIGILO NO PROGRAMA DE PROTEÇÃO**

*Paulo Henrique Kalif Siqueira* - Advogado e coordenador do Provita/MS.

#### **PROTEÇÃO À TESTEMUNHA E AO DEPOENTE ESPECIAL NO BRASIL**

*Gustavo Ungaro* - Secretário Adjunto da Justiça e da Defesa da Cidadania, vice-presidente do Conselho Deliberativo do Provita/SP, advogado, bacharel e mestre em Direito pela USP.

#### **RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU - SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO DEPOENTE ESPECIAL (SPDE) - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2011)**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL TCU - PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2005)**

- Relatório 1º monitoramento Testemunhas Ameaçadas Tribunal de Contas da União (2006)

- Relatório 2º monitoramento Testemunhas Ameaçadas Tribunal de Contas da União (2010)

---

**Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC**

SAF SUL, Quadra 4, Conjunto “C” Bloco B Sala 304

Tel.: (0xx61) 3105-6001 CEP: 70050-900/Brasília - DF

[pfdc.pgr.mpf.gov.br](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br)