

Reflexões sobre a experiência do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas no atendimento a estrangeiros

Ludmila Cerqueira Correia (*)

Sumário: 1. Introdução. 2. Testemunhas estrangeiras. 3. Considerações sobre asilo e refúgio. 4. Estrangeiro como réu colaborador: conclusão final¹

1. Introdução

Inicialmente, gostaria de destacar que este tema esteve e está presente no cotidiano do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, tendo em vista o encaminhamento de casos envolvendo estrangeiros ao Programa. Assim, trago algumas reflexões sobre essa prática e sobre a legislação pertinente, fruto de estudos e pesquisa junto ao Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça e ao Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, e de discussões acerca dos casos no âmbito da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas - CGPT da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e do Conselho Deliberativo do Programa Federal.

Desse modo, a apresentação deste tema está dividida em duas partes, de acordo com os casos demandados: a) estrangeiros que denunciaram a ocorrência de crimes no seu país de origem e, mesmo, no Brasil, sentem-se ameaçados ou em situação de risco; e b) estrangeiros que presenciaram ou participaram de crimes ocorridos no Brasil.

2. Testemunhas estrangeiras

No primeiro caso, trata-se de estrangeiros que foram testemunhas e denunciaram a prática de crimes no seu país de origem, e, por conta do risco pelo qual passavam, saíram do país e deslocaram-se para outros, como o Brasil.

Nesse sentido, cabe colocar que a Lei nº 9.807/99 nasceu da necessidade de ampliação do foco de atenção do Estado

¹ Advogada. Consultora em Direito da Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Brasileiro para os vários sujeitos envolvidos no processo penal e de instituir o sistema de proteção como mecanismo de auxílio no combate à criminalidade e na redução da violência.

Note-se que a Lei, no seu artigo 1º, refere-se tão somente às vítimas ou testemunhas que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça "em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal". Desse modo, não comportam ingresso nos programas especiais de proteção as pessoas sujeitas a ameaça ou coação motivada por quaisquer outros fatores.

É válido destacar que os casos que não preencherem esses requisitos não estão privados de eventuais medidas de proteção que se façam necessárias, corroborando a tese de que a Lei nº 9.807/99 não alterou o dever constitucional dos órgãos de segurança pública de garantir a preservação da incolumidade física das pessoas (art. 144, da Constituição Federal²). O artigo 2º, § 2º, *in fine*, da Lei deixa claro que os indivíduos que não se adequarem às hipóteses de inclusão no programa, em que pese se encontrarem em situação de risco, receberão dos órgãos de segurança pública o atendimento necessário a garantir a sua proteção.

Diante do exposto, se é certo que determinadas hipóteses específicas de proteção passaram a contar, com a edição da Lei nº 9.807/99, com o apoio complementar dos programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, o dever de zelar pela preservação da incolumidade das pessoas, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, permanece a cargo dos órgãos constitucionais de segurança pública.

Tomemos o caso concreto, no qual o estrangeiro se encontrava no Brasil com visto de turista, segundo a Polícia Federal, e alegava, em resumo, que denunciou crimes cometidos pelo Governo de seu país de origem contra os Direitos Humanos nos anos 90, e, a partir daí, passou a ser perseguido e ameaçado, indo, então para a Bolívia, onde solicitou refúgio, e, da Bolívia veio para ao Brasil, sendo orientado a procurar a Cáritas Arquidiocesana.

Tal estrangeiro foi ouvido pela Polícia Federal quando chegou ao Brasil, e, assim, solicitou refúgio. Após a sua oitiva, foi encaminhado à Cáritas Arquidiocesana de São Paulo para dar prosseguimento ao procedimento de solicitação de refúgio. Na Cáritas, foi entrevistado e preencheu alguns dados. Depois, procurou o Centro Pastoral dos Migrantes Nossa Senhora da Paz,

² BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

o qual solicitou ao PROVITA-SP análise da possibilidade de inclusão do referido estrangeiro no Programa. Este, por sua vez, entendendo que não tinha atribuição para o caso, o encaminhou para análise do Programa Federal.

De acordo com a documentação enviada, a Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas entendeu que o caso não atendia aos requisitos de ingresso no Programa, previstos na Lei nº 9.807/99, tendo em vista que o interessado não figurava como vítima ou testemunha em investigação ou procedimento criminal instaurado no Brasil, mas denunciou crimes ocorridos no seu país de origem cometidos pelo Governo de lá, segundo ele.

Vale dizer que a Lei nº 9.807/99 institui normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção destinados a vítimas e a testemunhas de crimes *"que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal"*. Sendo que tal investigação ou processo criminal deve estar tramitando no Brasil. Afinal, a vítima ou testemunha a ser protegida prestará depoimentos relevantes para a obtenção de resultados positivos para a segurança da sociedade e a justiça criminal brasileira.

Portanto, entendendo ser um caso que merecia uma atenção especial e que não preenchia os requisitos da Lei nº 9.807/99, a Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas o encaminhou ao Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça para análise e adoção das providências cabíveis no âmbito da sua competência. E, ainda, apresentou o caso na reunião do Conselho Deliberativo do Programa Federal, conforme solicitado pelo PROVITA-SP.

O referido Conselho Deliberativo também entendeu daquela forma, deliberando que *"não é caso de ingresso no Programa tendo em vista que a situação de risco do Sr. XXXXX é decorrente de questões oriundas do seu país de origem, não atendendo aos requisitos de ingresso previstos na Lei nº 9.807/99. Deliberou-se ainda oficial o Ministério Público Federal em São Paulo (à Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo), informando a respeito do caso e solicitando a adoção das providências cabíveis."*

Então, o caso também foi encaminhado à referida Procuradora para adoção das providências cabíveis no âmbito da sua competência. O PROVITA-SP foi informado sobre a deliberação e encaminhamentos dados ao caso.

Por fim, o Comitê Nacional para Refugiados - CONARE informou à Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas que

foi indeferido o pedido de refúgio formulado pelo estrangeiro, tendo em vista que o mesmo se inseria numa hipótese de não concessão, prevista no inciso III do artigo 3º da Lei nº 9.474/97, qual seja: indivíduos que *“tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas.”*

Desse modo, a Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas informou tal decisão à Delegacia de Proteção à Pessoa de São Paulo para dar ciência ao interessado, já que ele estava sendo protegido por aquela especializada. É importante ressaltar a relevância desta Delegacia no âmbito da proteção a pessoas ameaçadas, sendo a única em todo o Brasil voltada para este público e que vem garantindo a integridade física de diversas pessoas que se encontram em situação de risco.

É válido assinalar que após o encaminhamento do caso à mencionada Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão, esta encaminhou expediente ao PROVITA-SP solicitando a inclusão do mesmo naquele Programa.

Algum tempo depois, o PROVITA-SP pronunciou-se acerca da decisão do Conselho Federal, e manifestou-se da seguinte forma: *“apesar do caso não se enquadrar no formato de proteção do PROVITA, merece amparo brasileiro, pois conforme os Princípios Fundamentais tão bem propugnados em seu inciso X, do artigo 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estado Democrático de Direito através de seus representantes legais, deverá conceder asilo político para o cidadão XXXXXXXX.”*

3. Considerações sobre asilo e refúgio

Nesse sentido, cabem algumas palavras sobre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio.

Desde o princípio dos tempos, há registros de pessoas, e, às vezes, de populações inteiras que, movidas por perseguição política, racial ou étnica, ou tocadas pela guerra, se viram obrigadas a deixar a sua terra natal e a procurar refúgio em outros locais, em busca de proteção e de um recomeço de vida, a salvo dos perigos que as ameaçavam.

O refúgio é, pois, uma instituição tão antiga quanto a própria humanidade e persiste até os nossos dias, até porque perseguições e guerras continuam ocorrendo.

No Brasil, a matéria é regulada pela Lei nº 9.474, de 22/07/

97, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que reúne segmentos representativos da área governamental, da sociedade civil e das Nações Unidas³.

Assim, de acordo com o artigo 1º da referida lei, *“Será reconhecido como refugiado todo o indivíduo que por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade ou residência habitual e não possa ou não queira acolher-se à proteção do referido país. Também poderá ser concedido o ‘status’ de refugiado ao cidadão estrangeiro que, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar o seu país de nacionalidade”*.

O artigo 3º dessa Lei enumera as hipóteses de exclusão, e os outros artigos reza sobre os procedimentos para concessão do benefício, dentre outras questões que o envolvem.

Quanto ao asilo, a Constituição Federal de 1988 declara em seu artigo 4º, inciso X, que o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos princípios da *“prevalência dos direitos humanos e da concessão do asilo político”*. O asilo político é tratado, ainda, em título próprio da Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro).

O asilo constitui exercício de um ato soberano do Estado, sendo decisão política, cujo cumprimento não se sujeita a nenhum organismo internacional. Já o refúgio, sendo uma instituição convencional de caráter universal, aplica-se de maneira apolítica, visando a proteção de pessoas com fundado temor de perseguição, assim definido pela Lei nº 9.474/97.

Enquanto o asilo pode ser solicitado no próprio país de origem do indivíduo perseguido, o refúgio só é admitido quando está fora de seu país.

O asilo, normalmente, é empregado em casos de perseguição política individualizada, nos quais o sujeito é vítima de perseguição pessoal por motivos de opinião ou de atividades políticas. Quando a dissidência política acarreta perseguição, procura um país onde estará protegido. Já o refúgio vem sendo aplicado a casos em que a necessidade de proteção atinge a um número elevado de pessoas, onde a perseguição tem aspecto mais generalizado, dando origem na maioria das vezes o fluxo massivo de população que atravessa a fronteira em busca de proteção. Ocorre também em casos de ocupação ou dominação estrangeira, violação dos direitos humanos ou acontecimentos que alterem gravemente a ordem pública interna no país de origem.

³ Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>

O asilo configura uma relação do indivíduo perseguido com o Estado que o acolhe. Já o refúgio decorre do abalo da estrutura de determinado país ou região, quando potenciais vítimas de perseguições têm seus direitos humanos ameaçados, sendo objeto de preocupação da comunidade internacional.

O asilo é uma instituição que visa à proteção frente a perseguição atual e efetiva. Já nos casos de refúgio é suficiente o fundado temor de perseguição.

Quanto às semelhanças entre os dois, tratam-se de instituições relacionadas com a proteção da pessoa humana vitimada por perseguições.

Não há obrigatoriedade do Estado em conceder asilo ou refúgio, posto que não constituem direito subjetivo do estrangeiro. São concessões do Estado no exercício do seu poder discricionário e não direitos dos indivíduos.

Sendo assim, o asilo configura-se uma medida para casos relevantes e que poderia ter sido solicitado pelo estrangeiro em questão ao Estado brasileiro.

Por fim, no caso desse estrangeiro que teve o seu pedido de refúgio indeferido e sente-se ameaçado no território brasileiro, alegando que, inclusive, foi perseguido aqui, cabe a atuação do Estado, oferecendo a ele segurança, nos termos do artigo 144, caput, da Constituição Federal, conforme já mencionado acima, combinado com o artigo 5º, caput, desta mesma Carta. Este último preceitua que deve-se garantir aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, dentre outros direitos, o direito à vida e o direito à segurança. Assim como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que preceitua no seu artigo 3º: *"Todo homem tem direito à vida, liberdade e à segurança pessoal"*⁴.

Então, deve-se atentar para os princípios que regem o Estado Democrático de Direito Brasileiro: dignidade da pessoa humana, direito à vida, dentre outros.

No mesmo sentido, o artigo 95 da Lei nº 6815/80 preleciona que *"O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros nos termos da Constituição e das leis"*.

Neste aspecto, cabe ressaltar que o estrangeiro residente é aquele que tem visto de permanência no Brasil. Porém, entende-se que estando em território brasileiro, a sua integridade física deve ser garantida, o que estava sendo realizado pela Delegacia de Proteção à Pessoa de São Paulo.

⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

4. Estrangeiro como réu colaborador: conclusão final

Um outro caso que tramita no âmbito do Programa Federal é de um estrangeiro que é réu colaborador. O caso foi encaminhado por uma Procuradora da República, que afirma que ele está colaborando com as investigações e, por isso, corre risco de morte. Porém, como ele encontra-se preso, não preenche um dos requisitos de ingresso no Programa: a inexistência de limitações à liberdade (art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.807/99).

No entanto, a proteção pode ser oferecida aos seus familiares, tendo em vista que a referida Procuradora atesta que os familiares deste senhor correm risco de morte em virtude da colaboração dele. Assim, está sendo realizada triagem dos familiares para averiguação de adequação do caso às hipóteses de ingresso no Programa. A título de informação, este estrangeiro tem o visto permanente no Brasil e seus familiares são brasileiros.

Quando o estrangeiro comete crime no Brasil, ele está sujeito à expulsão, conforme prevêem o artigo 65 da Lei nº 6.815/80 e o artigo 101 do Decreto nº 86.715/81. Porém, de acordo com o artigo 75, inciso II, da referida Lei, quando o estrangeiro tiver cônjuge brasileiro do qual não esteja separado, de fato ou de direito, ou filho brasileiro que, comprovadamente, esteja sob sua guarda e dele dependa economicamente, não se procederá a expulsão.

A respeito da situação do estrangeiro que é testemunha ou vítima de crime no Brasil, e em razão disso corre risco ou sofre ameaças, o caso pode ser encaminhado ao Programa para verificar a adequação do mesmo às hipóteses de ingresso, não sendo óbice o fato do interessado na proteção ser estrangeiro, desde que esteja de forma regular no Brasil.

Conforme entendimento do Departamento de Estrangeiros, se o estrangeiro está irregular no Brasil, não poderá obter guarida do Programa, em virtude dessa situação de irregularidade, que não permitirá a sua permanência no Brasil.

O referido Departamento coloca, ainda, que não se pode regularizar o irregular, de acordo com o previsto no artigo 38 da Lei nº 6.815/80, *"É vedada a legalização da estada de clandestino e de irregular [...]"*.

É importante destacar que estando irregular no Brasil, o estrangeiro que é testemunha relevante em investigação ou processo criminal deverá obter a proteção do Estado, e acredito que o Programa de Proteção poderá ser acionado para tal fim, senão vejamos.

O Conselho Nacional de Imigração, criado pelo Decreto nº 86.715/81 que regulamenta a Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), tem como uma de suas atribuições “*dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que respeita à admissão de imigrantes*”, conforme inciso VII do artigo 144 do mesmo e inciso VII do artigo 1º do Decreto nº 840/93, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do referido Conselho. Tal Decreto prevê, ainda, que o Conselho deliberará por meio de resoluções.

Assim, tendo em vista que há uma Resolução Normativa nº 27 de 25/11/98, a qual disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração, esta se configura numa alternativa para tal questão. O artigo 1º desta Resolução reza: “*Serão submetidos ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual. §1º Serão consideradas como situações especiais aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência.*”

Por fim, cabe ressaltar manifestação da Dr^a. Marília Lomanto, ex-coordenadora do Provita-BA: “*a proposta multidisciplinar do Provita, considerada na sua potencial configuração de instrumental novo e desafiador para desconstruir modelos excludentes de testemunha a partir do pessoal, do aparente, para eleger uma nova concepção deste meio de prova, firmado no valor do testemunho, enquanto depoimento sincero, crível e equilibrado, a respeito de fatos que interessam à justiça*”³.

Então, se o estrangeiro é testemunha de fatos relevantes para a Justiça Brasileira e está prestando sua colaboração em investigação ou processo criminal, de acordo com a manifestação do Ministério Público, acredito que seu testemunho deverá ser protegido, e como tal, o caso pode ser avaliado pelo Conselho Nacional de Imigração, que verificará a pertinência da permanência do estrangeiro no Brasil para este fim.

³ VELÔSO, Marília Lomanto. *Perspectiva de um Testemunho Qualificado*, Revista do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - GAJOP, Pernambuco, p. 38-49, 1999.