



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica:

Folha:

EMENTA: Celebração de Termo de Fomento. Transferências de Recursos à Entidade Privada sem fins lucrativos. Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Espírito Santo – PPCAAM/ES. Análise técnica. Justificativa de Dispensa de Chamamento Público com base no art. 30, III, da Lei 13.019/2014.

AO GABINETE DO SECRETÁRIO,

Tratam os presentes autos sobre a solicitação de celebração de Termo de Fomento feita pelo CENTRO DE APOIO DOS DIREITOS HUMANOS “VALDÍCIO BARBOSA DOS SANTOS (LEO)” – CADH, para execução do Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Espírito Santo – PPCAAM/ES, o qual tem por objetivo a proteção, preservação e promoção da vida de crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte (bem como, em certos casos, a proteção de seu núcleo familiar), sem prejuízo da manutenção dos vínculos familiares, comunitários e afetivos.

Em processos administrativos como o presente, devem ser observados pelos agentes públicos e pelas entidades sem fins lucrativos parceiras do Estado, dentre outros, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (art. 37 da CF/88).

Além disso, deve-se atentar pela observância das prescrições jurídico-normativas veiculadas pela Lei 13.019/2014 (com as alterações que lhe foram dadas pela Lei 13.204/2015), a qual disciplina a relação entre a Administração Pública e organizações sem fins lucrativos da sociedade civil na persecução de interesses públicos comuns. Lei que se aplica ao caso, tendo em vista que se está diante de uma proposta de celebração Termo de Fomento apresentada à Secretaria de Estado de Direitos Humanos (órgão público) por uma entidade privada sem fins lucrativos com a finalidade de, nos termos do plano de trabalho e do projeto básico apresentados, promover e defender direitos humanos, mediante a proteção de pessoas ameaçadas (art. 2º, I, “a”, II, VIII e art. 5º, VII da Lei 13.019/2014).

No curso do processo administrativo em curso, foram adotadas diversas diligências por parte do CADH e da SEDH, a fim de resguardar o atendimento dos enunciados jurídico-normativos aplicáveis ao caso, bem como o preenchimento dos requisitos inerentes à formalização de Termo de Fomento. Cabe, neste momento, apresentar os motivos pelos quais se entende deve ser dispensada, no caso em epígrafe, a realização de chamamento público e se escolher o CADH como entidade executora do PPCAAM. É o que passamos a fazer.

I – Da necessidade do objeto

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Espírito Santo – PPCAAM/ES, em execução desde 2003, consiste em um conjunto de medidas adotadas pela União, em parceria com o Espírito Santo, com o objetivo de proteger, preservar e promover a vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte no Estado do Espírito Santo, procurando, por todos os meios





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431	Rubrica:	Folha:
--------------------	----------	--------

possíveis garantir os vínculos familiares e afetivos através de sua proteção, inserção social e autonomia, em local seguro e sadio. Nos termos consolidados na proposta final, isso será feito, em síntese, nos seguintes moldes:

NOME DO PROJETO PROPOSTO
Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Espírito Santo – PPCAAMES
PERÍODO DE VIGÊNCIA PROPOSTO
De dezembro/2016 a dezembro/2019, totalizando 3 anos, organizados três períodos anuais abaixo discriminados: 1º período anual: dez/16 - dez/17 2º período anual: dez/17 - dez/18 3º período anual: dez/18 - dez/19
OBJETIVO GERAL DO PROJETO PROPOSTO
Proteção, preservação e promoção da vida de crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte (bem como, em certos casos, a proteção de seu núcleo familiar), sem prejuízo da manutenção dos vínculos familiares, comunitários e afetivos.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO PROJETO PROPOSTO
<ul style="list-style-type: none">• Acolher a demanda apresentada pelas portas de entrada (Conselhos Tutelares, Poder Judiciário e Ministério Público), estabelecidas pelo Decreto Presidencial nº 6231/2007, de todo Estado do ES e orientar os demais órgãos quanto à proteção previamente explicada e planejada, visando uma inclusão consciente do público com o risco iminente e concreto de morte;• Exercer a atividade de proteção calcada na ótica da visibilidade segura e após a realização da análise de risco com base nos relatos das pessoas ameaçadas e ou através da coleta de dados dos órgãos oficiais de proteção, realizada previamente pela equipe de profissionais do PPCAAM contratados pela Entidade Executora;• Trabalhar na desconstrução do rótulo de "ameaçado de morte" dos atendidos, visto que essa "identidade construída" compromete seu processo de inclusão e autonomia futura;• Oferecer apoio interdisciplinar, através da assistência social, jurídica, psicológica e socioeducacionais, em local seguro, a crianças, adolescentes e, excepcionalmente, jovens até 21 anos, amparados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em situação de ameaça concreta de morte;• Oportunizar a proteção a vida sem anular a convivência e a reinserção social e comunitária de todo o núcleo familiar, conforme diretrizes estabelecidas pelo ECA e pelo Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária;• Facilitar, mediante a articulação da rede, o acesso dos atendidos aos serviços e bens das políticas públicas como escola, atendimento médico, atividades de cultura e lazer, dentre outros, através do levantamento de serviços e orientações (aos usuários do Programa e aos profissionais da rede) de utilização segura;• Estabelecer canais de comunicação eficazes e seguros junto as instâncias governamentais e da sociedade civil que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, naquilo que concerne ao histórico de vida e situações interligadas a ameaça de morte, sem que seja vulnerabilizada a proteção, de modo a propiciar a inclusão social;• Realizar ações que sensibilizem, mobilizem e articulem as instâncias públicas governamentais e da sociedade civil componentes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente a partir das solicitações oficiais de atendimento pelo PPCAAM;• Divulgar o Programa de Proteção perante os diversos organismos sociais visando à agilidade e efetividade nos encaminhamentos de casos ao PPCAAM e consequentes resolutividades para os casos atendidos através das solicitações dos órgãos de proteção delimitados pelo Decreto nº 6231/2007 que ingressam no PPCAAM ou que garantam sua proteção por outros meios, que não justifiquem a inserção e o acompanhamento pelo Programa;• Ampliar e fortalecer a rede parceira e de proteção do programa;• Manter organizados e atualizados os dados relativos aos atendimentos e às atividades desenvolvidas pelo programa;• Participar dos movimentos em defesa da vida, contra a impunidade e a violência letal praticada contra a criança, o adolescente e o jovem, alinhado com o Programa de Redução da Violência Letal – PRVL, desenvolvido pela SDH e, portanto, pertinentes ao público alvo do PPCAAM.
DADOS DA ENTIDADE PROPONENTE E DE SUA RESPONSÁVEL



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431	Rubrica:	Folha:
--------------------	----------	--------

Entidade privada sem fins lucrativos (ONG): Centro de Apoio aos Direitos Humanos "Valdício Barbosa dos Santos" - Léo		CNPJ: 00.910.785/0001-30
Endereço: Rua do Rosário, nº 78, Edifício Nossa Senhora de Fátima, salas 34 e 36, Centro, Vitória/ES, CEP 29.016-095		
Fone: (27) 3223-5164 (27) 3322-4271	E-mails: cadh.adm@gmail.com , coordenacao.pccaam.es@gmail.com , pccaam.cadh@gmail.com ,	
Nome do Responsável: Odete da Penha Gurler	CPF/MF: 862.419.747-34	Cart. Ident./Órgão Exp.: 753118 - SSP/ES
Cargo/Função: Coordenadora Geral		
Endereço da Responsável: R. Professora Maria Cândida da Silva, nº 170, Bairro República, Vitória/ES, CEP: 29070-210		

METAS, ETAPAS E SERVIÇOS ANUAIS (A SEREM CUMPRIDOS EM CADA UM DOS 3 ANOS DE VIGÊNCIA DO TERMO DE FOMENTO)

1. Proteger crianças, adolescentes e jovens de até 21 anos, amparados pelo ECA (Lei federal 8069/90), ameaçados de morte, juntamente com seus familiares, do Estado do Espírito Santo e também de outros Estados da Federação quando encaminhados oficialmente pela SDH

1.1. Atendimentos a Pessoas em Processo de Avaliação

1.1.1. Manutenção da Estrutura Física e Funcional do Programa que permita a realização das atividades burocráticas, a organização, planejamento e desenvolvimento das atividades do programa.

- Qtde/Unidade: 1/outras unidades.

1.1.2. Avaliação de novos casos de crianças, adolescentes e jovens de até 21 anos egressos de medida socioeducativa e ameaçados de morte.

- Qtde./Unidade: 100/unidades.

1.1.3. Propor, juntamente com demais serviços do Sistema de Garantia de Direitos, estratégias de proteção para casos não incluídos em que isso se mostre necessário.

- Qtde./Unidade: 45/unidades.

1.2. Atendimentos a Pessoas Incluídas no Programa.

1.2.1. Inclusões de 60 novos usuários no Programa.

- Qtde./Unidade: 60/unidades.

1.2.2. Acompanhamento dos 60 novos usuários.

- Qtde./Unidade: 576/unidades.

1.2.3. Acompanhamento dos usuários já inseridos no Programa.

- Qtde./Unidade: 180/unidades.

2. Fortalecer a política de proteção a crianças e adolescentes e jovens ameaçados de morte no território do Espírito Santo.

2.1. Divulgar o Funcionamento do Programa para os equipamentos do Sistema de Garantia de Direitos (compreendidos na Resolução do CONANDA nº113/2006), tornando-o mais acessível aos órgãos de proteção, bem como qualificar o encaminhamento de novos casos visando garantir o acionamento do Programa para casos de ameaça de morte efetiva e não daqueles com outras vulnerabilidades.

2.1.1. Realizar reuniões com as Portas de Entrada do Programa e outros agentes do Sistema de Garantia de Direitos.

- Qtde/Unidade: 8/outras unidades.

2.1.2. Realizar seminários temáticos com agentes que compõem o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes do Espírito Santo.

- Qtde/Unidade: 4/outras unidades.

2.2. Participar das reuniões do Conselho Gestor do PCCAAM/ES.

2.2.1. Participação nas reuniões do Conselho Gestor do PCCAAM/ES instrumentando-as com o fornecimento de dados e informações sobre a execução do Programa.

- Qtde/Unidade: 9/outras unidades.

2.3. Formação continuada dos profissionais que executam a política de Proteção do PCCAAM/ES.

2.3.1. Capacitação de membros da Equipe Técnica através de participação em Seminários, Oficinas



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica:

Folha:

Estaduais, Nacionais e outros.			
• Qtde/Unidade: 5/outras unidades.			
2.3.2. Planejar, monitorar e avaliar as ações do Programa durante a execução do convênio.			
• Qtde/Unidade: 40/outras unidades.			
VALORES PROPOSTOS			
1º PERÍODO (ANO 2016-2017)			
Natureza		Fonte	
Despesa de custeio	Despesa de capital	União	Estado
R\$ 1.965.958,59	R\$ 34.004,88	R\$ 1.650.000,00	R\$ 349.963,47
Subtotal do 1º Período = R\$ 1.999.963,47			
2º PERÍODO (ANO 2017-2018)			
Natureza		Fonte	
Despesa de custeio	Despesa de capital	União	Estado
R\$ 2.096.267,82	R\$ 44.330,72	R\$ 1.100.000,00	R\$ 1.040.598,54
Subtotal do 2º Período = R\$ 2.140.598,54			
3º PERÍODO (ANO 2018-2019)			
Natureza		Fonte	
Despesa de custeio	Despesa de capital	União	Estado
R\$ 2.239.930,11	R\$ 27.471,98	R\$ 550.000,00	R\$ 1.717.402,09
Subtotal do 3º Período = R\$ 2.267.402,09			
TOTAL GERAL (DOS 3 PERÍODOS) = R\$ 6.407.964,10			

A atuação do PPCAAM ocorre por meio de equipes técnicas locais, selecionadas nos estados conveniados (dentre os quais o Espírito Santo) pelas entidades executoras,¹ a partir de critérios de competência técnica, aptidão e compreensão das complexidades que envolvem o tema. Além disso, esse trabalho é pautado pelo cumprimento das normas gerais do Programa.

O PPCAAM encontra fundamentação jurídica no Decreto Presidencial 6.231/07, no Guia de Procedimentos nacionalmente validado pela Coordenação Geral do Programa e no Regimento Interno elaborado pela equipe do PPCAAM/ES. Além disso, mencione-se a Portaria Estadual Nº 030-S, de 03 de abril de 2014, da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEADH (atual SETADES) e o Lei Complementar Estadual nº 830, de 5 de julho de 2016.

Por meio da análise dos enunciados jurídico-normativos supramencionados, bem como do Projeto Básico e do Plano de Trabalho apresentados pela entidade (cujos pontos cruciais foram sintetizados alhures), infere-se a importância da existência de um programa nos moldes do PPCAAM/ES, de cujo bom funcionamento depende a vida e as integridades físicas e psicológicas de crianças, adolescentes (e, em certos casos, de jovens e seus familiares) que se encontram em situação de ameaça de morte.

Desde 2003 as ações do PPCAAM/ES encontram-se em execução no Espírito Santo (por meio de parcerias firmadas pelo Estado com a União e com entidades privadas sem fins lucrativos), valendo destacar que, juntamente com o PPCAAM de outras unidades federativas, o PPCAAM/ES integra o Sistema Nacional de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados, constituindo-se em uma rede

¹ No caso do Espírito Santo, a entidade executora do convênio no período de 2003 a 2005 foi o Centro de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes Jean Alves da Cunha – CEDEJAC. A partir de julho/2005 a entidade executora passou a ser o Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos (Léo)” – CADH.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica:

Folha:

nacional de proteção – algo que viabiliza o procedimento de permutas de pessoas protegidas entre os diversos programas existentes, de modo a garantir maior eficácia nas estratégias e procedimentos de segurança e sigilo imprescindíveis à garantia da proteção dos sujeitos ameaçados e inseridos no Programa.

Para que se tenha uma ideia da dimensão do programa e da sua importância, de 2009 a maio/2015, o PPCAAM/ES já avaliou centenas de solicitações de atendimento, de crianças, adolescente e jovens (de idades que vão de 5 a 20 anos).

Mas, ao mesmo tempo, reconhecendo suas limitações e identificando que não será uma política pública capaz, isoladamente, de dar conta dos altos índices de letalidade, compreendemos a execução do PPCAAM como um fundamental disparador da ação intersetorial de diversos atores no enfrentamento à violência letal contra crianças e adolescentes no Espírito Santo.

Sob a ótica do interesse público conveniência e oportunidade, cumpre destacar que a proteção, a integridade física, moral e a incolumidade de pessoas é dever constitucional (arts. 5º e 144 da CF/88), cabendo ao Estado o prover, especialmente em relação às Crianças e Adolescentes (art. 227 da Constituição Federal de 1988 e art. 4º do ECriAd). Nesse sentir, é forçoso falar que o PPCAAM/ES tem demonstrado efetividade na contribuição para o alcance deste compromisso do Estado com a sociedade. No entanto, tal iniciativa deve sempre ser colocada como excepcional e complementar, não suplantando assim as atribuições e competências inerentes ao Estado.

Resta claro, pois, que o trabalho desse Programa visa à reinserção social e laboral dos protegidos em local seguro, garantindo a proteção e salvaguarda de suas vidas. Tal ação – que redundará no efetivo combate à impunidade, bem como tem impacto direto na redução dos índices de violência letal no Estado do Espírito Santo.

As colocações feitas até aqui demonstram que, salvo melhor juízo:

- as ações de proteção a crianças, adolescentes, jovens e suas famílias ameaçadas não podem sofrer solução de continuidade, tampouco morosidade em sua execução, sob pena da perda de vidas humanas e, conseqüentemente, desrespeito aos deveres estatais de assegurar dos direitos à vida e à segurança bem como ao princípio da prioridade absoluta das crianças e dos adolescentes (arts. 5º, 144 e 227 da Constituição Federal de 1988 e art. 4º do ECriAd);
- o modelo preferencial de proteção, preservação e promoção da vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte e de suas famílias adotado no Brasil supõe a participação da sociedade civil organizada e a integração em rede nacional de proteção;
- as ações desenvolvidas pelo PPCAAM/ES encontram coerência de métodos e princípios com a Política Nacional, conforme explicitado nos documentos constantes nos autos e detalhados no Plano de Trabalho e Projeto Básico;
- há interesses da sociedade civil e dos Governos Federal e Estadual (representado, em sua área técnica, pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos) na prorrogação e manutenção do PPCAAM/ES;
- a entidade executora e a gestora tem demonstrado capacidade técnica para dar continuidade às ações do PPCAAM e a prorrogação não prejudicará tal continuidade –



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica:

Folha:

afirmação que se ampara no fato de até o presente momento o CADH nunca ter tido suas prestações contas reprovadas (valendo frisar que já executa tal programa desde 2005);

- a manutenção do PPCAAM/ES está de acordo com as competências normativas de cada órgão e entidade envolvida.

Portanto, do ponto de vista técnico-meritório, justifica-se, salvo melhor juízo, a celebração do Termo de Fomento do PPCAAM/ES, bem como a necessidade de manutenção de suas ações e atividades de forma qualificada e técnica, objetivando a proteção de pessoas e sua consequente inserção em novos espaços, para que continuem vivendo e busquem a partir desta inserção compor outras maneiras de construir suas histórias, a partir de outros fragmentos que não a violência vivenciada ou presenciada. Sendo assim, a garantia da execução de uma legítima política protetiva de direitos humanos, consiste em consolidar o PPCAAM/ES como uma política pública vinculada à causa dos direitos humanos, efetivamente emancipatória e distanciada da reserva do possível, pois os direitos à vida e à segurança são preconizados pela Constituição Federal de 1988 (arts. 5º e 144). Além disso, cumpre destacar que o princípio da prioridade absoluta (art. 4º do E/CriAd e art. 227 da CF/88).

II – Da dispensa do chamamento público

Consoante o disposto na Lei 8.666/93, na Lei 13.019/2014, no Decreto 8.726/2016, no Decreto 6.170/07, no Decreto Estadual 2.737/2011, na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 e na Portaria AGE/SEFAZ 01/2006, à Administração Pública é permitido firmar parcerias com entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos. E para tanto, a Administração Pública pauta-se na cooperação associativa buscando retirar do Estado a incumbência de agir direta e isoladamente na busca de seus objetivos, abrindo-se à possibilidade de auxílio, instrumentalizado por formalização de convênios, de forma a abranger a participação tanto de órgãos e entidades federais, estaduais e municipais quanto das entidades privadas sem fins lucrativos.

Segundo o escólio de Helly Lopes Meirelles, o instituto do convênio (ou, segundo as terminologias adotadas pela Lei 13.019/2014, do termo de fomento, do termo de colaboração e do acordo de cooperação) é o mecanismo ideal de celebração do processo, fazendo dos pactuantes um braço do Estado, capaz de contornar as falhas de planejamento e preencher as lacunas que eventualmente inviabilizam o correto atendimento dos legítimos sociais (por exemplo, o anseio por segurança pública, medidas assistenciais e de promoção, proteção e defesa de direitos humanos) pela Administração Pública.²

Nesse sentido, os enunciados normativos mencionados acima veiculam normas regentes para as transferências de recursos financeiros realizadas pelo Estado, disciplinando termos de fomento, termos de colaboração, acordos de cooperação e contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. Ao empreender tal normalização, os diplomas em comento apresentam os requisitos que, via de regra, devem ser observados para a celebração desses ajustes. Um desses requisitos é a realização de chamamento público.

Chamamento público é o *“procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a*

² In: Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2015.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431	Rubrica:	Folha:
--------------------	----------	--------

observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos" (art. 2º, XII, da Lei 13.019/14).

Nos termos do artigo 35, caput e I, da Lei 13.019/2014, "a celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública [...] realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei" (original sem grifos e destaques). Assim, não obstante a necessidade de se realizar chamamento público previamente à celebração de ajustes entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos seja a regra geral, a lei em comento admite expressamente a sua dispensa nas situações específicas e excepcionais previstas no seu artigo 30, dentre as quais convém destacar a hipótese do inciso III, *verbis*:

Art. 30 A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

[...]

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança" (original sem grifos e destaques).

Embora possível, a dispensa supramencionada deve ser justificada pela Administração Pública, nos termos prescritos pelo art. 32 da Lei 13.019/2014, *verbis*:

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo.

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei. (Original sem grifos)

Em complementação, o art. 8º, §5º, do Decreto 8.726/2016 (que regulamenta a Lei 13.019/2014) dispõe que "o chamamento público poderá ser dispensado ou será considerado inexigível nas hipóteses previstas nos art. 30 e art. 31 da Lei no 13.019, de 2014, mediante decisão fundamentada do administrador público federal, nos termos do art. 32 da referida Lei" (original sem grifos e destaques).

Conclui-se, pois, que a realização de chamamento público é dispensável quando se tratar dos programas protetivos, a saber: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - PROVITA, disciplinado pela Lei 9.807/99, pelo Decreto 3.518/00, pelo Decreto Estadual 3.163-R/12, pelo Decreto Estadual 3.849-R/15 e pela Portaria 030-S/14-SEADH; Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM, disciplinado pelo Decreto 6.231/07, pelo Decreto



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431	Rubrica: 	Folha:
--------------------	---	--------

Estadual 3.849-R/15 e pela Portaria 030-S/14-SEADH; Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos - PPDDH, disciplinado pela Lei Estadual 8.233/05, pelo Decreto 6.044/07, pelo Decreto 8.724/16, pelo Decreto Estadual 3.849-R/15 e pela Portaria 030-S/14-SEADH.

No mesmo sentido, ou seja, posicionando-se pela viabilidade jurídica de – mediante decisão administrativa fundamentada – se dispensar a realização de chamamento público quando o termo de fomento tiver por objeto a execução de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, já se posicionou a Douta PGE/ES, nos autos do processo administrativo nº 73628344 (a respeito da celebração da proposta de celebração de Termo de Fomento para a execução do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Estado do Espírito Santo – PROVITA/ES), *verbis*:

"Assim, extrai-se dos dispositivos transcritos que o Termo de Fomento que se pretende celebrar enquadra-se entre uma das hipóteses na qual é possível se dispensar o chamamento público, uma vez que se trata de convênio que procura garantir direitos humanos de vítimas e testemunhas em situação de risco (inc. III, do Art. 30)." (Parecer PGE/PCA Nº 00790/2016 – Dr. Arthur Moura de Souza – fls. 1.491/1.492 dos autos deste processo)

Com fulcro nos dispositivos normativos supra mencionados, no Parecer PGE/PCA Nº 00790/2016 e no Parecer PGE/PCA Nº 00821/2015 (os quais são trazidos à baila na condição de precedentes administrativos da PGE), a decisão administrativa do ordenador de despesa pela dispensa do chamamento público deve demonstrar de modo claro: (i) que se está diante de uma das hipóteses legais nas quais a dispensa de chamamento é admitida; (ii) o motivo pelo qual especificamente no caso concreto, não é viável a realização do chamamento, por inviabilizar o atendimento ao interesse público; (iii) a razão pela qual se escolheu a entidade sem fins lucrativos com a qual se pretende formalizar o ajuste.

Salvo melhor juízo, as considerações apresentadas até aqui são suficientes para demonstrar com clareza que se está diante de uma das hipóteses legais nas quais a dispensa de chamamento é admitida. Afinal, por meio da leitura do Plano de Trabalho e do Projeto Básico apresentados, o objeto do pretense Termo de Fomento é a execução das ações do Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Estado do Espírito Santo – PPCAAM/ES, amoldando-se perfeitamente à hipótese de dispensa descrita no artigo 30, III, da Lei 13.019/14.

Para além dessas questões, passo a apresentar o motivo pelo qual especificamente no caso concreto, não é viável a realização do chamamento, por inviabilizar o atendimento ao interesse público e da eficiência administrativa. Além disso, passo a justificar a escolha do CADH para execução do PPCAAM/ES.

Consoante os escólios de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Alice Gonzalez Borges, as duas pedras de toque do Direito Administrativo (analisado desde um enfoque contemporâneo, democrático e constitucional) são a supremacia do interesse público primário e a indisponibilidade do interesse público primário, dos quais decorrem todas as regras, princípios e institutos administrativos. O interesse público primário (*que não se confunde com o interesse público secundário, ou seja, com o interesse particular e individual do Estado, enquanto pessoa jurídica ou o interesse pessoal dos administradores*) é o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem. Tratando-se de um "conceito jurídico", é óbvio que a concreta individualização dos diversos interesses qualificáveis como públicos só pode ser encontrada no próprio Direito. É dizer, o "interesse público" é aquele interesse que como tal haja sido





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica:

Folha:

qualificado por um determinado sistema normativo. Essa qualificação é feita primeiramente pela constituição e, a partir dela, pelas leis e, a partir destas, pelos atos normativos infralegais.³

Logo, será atendido o interesse público primário quando forem observadas pelos agentes públicos as condutas hábeis a efetivar, no caso concreto, o estado ideal de coisas (as finalidades) preconizados pelos enunciados jurídico-normativos constitucionais, legais e, finalmente, regulamentares. E este interesse deve ser sempre buscado, ante a impossibilidade de a Administração Pública dele dispor. Há para os agentes públicos, portanto, o dever de adotar as posturas hábeis a concretizar os objetivos jurídico-normativos que configurem o interesse público primário. E, para se desincumbir desse dever, são munidos de prerrogativas administrativas.

Da conjugação da supremacia do interesse público primário e da indisponibilidade do interesse público primário decorrem os princípios constitucionais administrativos (dentre eles os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da CF/88). Segundo a doutrina mais abalizada, esses princípios constitucionais administrativos são as normas fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública, de modo que todos os atos e decisões devem com eles se coadunar. Precisamente por isso, ao interpretar/aplicar os enunciados jurídicos previstos em lei, os agentes públicos devem fazê-lo de modo a chegar a um resultado condizente com os fins normativos relevantes estabelecidos por tais princípios.⁴ E em casos extremos, poderá o Agente Público motivadamente afastar a incidência de uma regra com envergadura legal em prol da implementação de objetivos preconizados por princípios de envergadura constitucional.

Digo isso, em primeiro lugar, pela posição de supremacia da Constituição Federal em relação aos expedientes legais a infralegais, condicionando sua validade jurídica e balizando o modo como devem ser interpretados/aplicados.⁵ Em segundo lugar, o faço porque, conforme bem advertido por Humberto Ávila, os princípios, não determinam diretamente (*prima-facie*) a conduta a ser seguida, apenas estabelecem *prima-facie* fins normativos relevantes, cuja concretização depende mais intensamente de um ato institucional de interpretação/aplicação a ser adotado pelo operador do direito, que deverá encontrar o comportamento necessário à promoção do fim; por outro giro, as regras dependem de modo menos intenso de um ato institucional de interpretação/aplicação nos casos normais, pois o comportamento já está previsto frontalmente pela norma. Assim, a implementação de um princípio constitucional do direito administrativo exigirá que, diante do caso concreto, o agente público leve em conta as finalidades preconizadas pela norma para, a partir daí e da análise das circunstâncias concretas, identificar a conduta cuja adoção, naquele caso específico, será necessária (inclusive, em certos casos excepcionais, a restrição do alcance de uma prescrição legal).⁶

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008. BORGES, Alice Gonzalez. *Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução?* Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º 26, maio/junho/julho, 2011.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2016.

⁵ SARMENTO, Daniel. *O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades*. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v. 9, p. 95-133, 2009. MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990. MENDES, Gilmar Ferreira. *Declaração de Nulidade da Lei Inconstitucional, a Interpretação conforme à Constituição e a Declaração de Constitucionalidade da Lei na Jurisprudência da Corte Constitucional Alemã*. Revista de Direito Administrativo, v. 193, p. 13-32, 1993. GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

⁶ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2009.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica:

Folha:

Além disso, é necessário dizer que entre as normas constitucionais (princípios e regras de envergadura constitucional) estão em um mesmo patamar hierárquico e nenhuma delas é absoluta, devendo o intérprete/aplicador (sobretudo quando diante de princípios) – balizando-se pelos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade – decidir fundamentadamente qual deve prevalecer no caso concreto, a fim de que seja assegurada a máxima eficácia das normas constitucionais.⁷

Não se trata, aqui, de pura e simples discricionariedade, mas de verdadeiro equacionamento das prescrições jurídico-normativas contidas no sistema, a fim de que, diante dos casos concretos e operando uma análise sistemática centrada nas diretrizes constitucionais, seja adotada a postura que, em análise conglobante se mostre mais hábil a efetivar os mandamentos que o sistema reserva aos administradores. Trata-se, pois, de juízo de legalidade em sentido amplo – amplo porque não e limita às prescrições legais regulamentares, tomando em conta não apenas estas, mas, antes de tudo, a Constituição. Esta postura crítica – e necessária – do administrador é, pois, condizente com o princípio legalidade, quando o ressignificamos em um paradigma neoconstitucional.⁸

Essas considerações não deixam dúvidas de que a busca pela identificação das condutas administrativas hábeis satisfazer o interesse público primário deve passar, antes de tudo pela análise dos princípios constitucionais administrativos e pelo cotejo de suas finalidades diante da situação concreta. E, considerando as circunstâncias do caso em análise, convém versar sobre o princípio da eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da CF/88.

O princípio da eficiência estabelece como fim juridicamente relevante a ser buscado pela Administração Pública a boa qualidade dos serviços prestados à sociedade, sem que haja dispêndios desnecessários. Segundo Fernanda Marinela, o núcleo desse princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de se reduzir desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução (pelo próprio Estado ou, de modo indireto, por quem, em substituição ou colaboração com este, tome leve a cabo a prestação) dos serviços públicos com presteza, rendimento funcional, ausência de solução de continuidade.⁹

Assim sendo, todas as condutas administrativas que afetem de modo substancial o atingimento dos dois escopos normativos acima mencionados (boa qualidade na prestação dos serviços públicos e ausência de gastos desnecessários) contrariam o princípio da eficiência.

No caso dos já mencionados programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação de risco (PROVITA, PPCAAM e PPDDH), o que se coloca em foco são os deveres constitucionais que o Estado tem de garantir a segurança e a vida das pessoas (art. 5º, *caput*, da CF/88). Com efeito, se todos têm direitos individuais e fundamentais à vida e à segurança, em contrapartida, o Estado é titular dos deveres constitucionais de, com eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88), adotar condutas que sejam hábeis a assegurar a fruição desses direitos com máxima efetividade.

Os programas de proteção a pessoas (POVITA, PPCAAM e PPDDH) começaram a ser idealizados na década de 90, como resposta do Estado Brasileiro às pressões feitas pela sociedade civil e por

⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina, 2003. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2016. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2009.

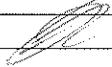
⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Processo Civil V. 1: Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁹ In: *Direito administrativo*. Salvador: Juspodvm, 2005.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica: 

Folha:

organismos internacionais para que o país adotasse medidas mais efetivas para combater a violência alarmante e a morte de pessoas. A medida, que foi acompanhada de outras (tais quais o fortalecimento das forças policiais e aprimoramentos no sistema justiça) destinava-se a viabilizar medidas específicas para proteger as pessoas que se encontrem em situações cujos contornos inviabilizem a sua proteção de modo adequado e satisfatório exclusivamente pelas vias convencionais disponibilizadas diretamente pelo aparato estatal.

Sobretudo nos casos em que os ameaçadores e violadores fazem parte da estrutura do próprio Estado, a proteção feita diretamente com o uso do aparato estatal se mostra insuficiente, demandando a firmação de Termos de Fomento para que entidades sem fins lucrativos que demonstrem ter capacidade técnica e operacional e experiência para tanto, exerçam as atividades indispensáveis à proteção das pessoas ameaçadas ou em situação de risco.

Aparentemente, longe de ser inconstitucional, esta colaboração de terceiros na prestação de serviços de proteção de pessoas ameaçadas e em situação de risco excepcional (e que não possa ser satisfatoriamente afastado pelas vias ordinárias de segurança mantidas pelo Estado), é conformes à CF/88. Afinal, trata-se de medida que, considerando a atual realidade brasileira, é a adequada, proporcional, razoável, eficiente e com respaldo legal para assegurar a efetivação dos direitos individuais fundamentais à segurança e à vida nesses casos extremos.

A realização dessas parcerias tampouco é ilícita, visto que amparadas por atos normativos legais e infralegais, nos planos federal e estadual, a saber: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - PROVITA, disciplinado pela Lei 9.807/99, pelo Decreto 3.518/00, pelo Decreto Estadual 3.163-R/12, pelo Decreto Estadual 3.849-R/15 e pela Portaria 030-S/14-SEADH; Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PCCAAM, disciplinado pelo Decreto 6.231/07, pelo Decreto Estadual 3.849-R/15 e pela Portaria 030-S/14-SEADH; Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos - PPDDH, disciplinado pela Lei Estadual 8.233/05, pelo Decreto 6.044/07, pelo Decreto 8.724/16, pelo Decreto Estadual 3.849-R/15 e pela Portaria 030-S/14-SEADH. Isso sem falar na previsão expressa a tais programas feita em diversos pontos da Lei 13.019/2014 (a qual disciplina a firmação de ajustes colaborativos entre o Estado e entidades sem fins lucrativos) do Decreto 8.726/16 (que a regulamenta no plano federal).

Não basta, entretanto, que a Administração Pública escolha qualquer entidade sem fins lucrativos para executar, por meio de Termo de Fomento, os programas de proteção. À luz da necessidade de se prestar com eficiência esse serviço específico e excepcional de proteção a pessoas ameaçadas e em situação peculiar de risco, é indispensável a adoção de cautelas ao escolher a entidade incumbida desse mister, cuja execução ineficiente pode acarretar a morte de pessoas colocadas sob a sua responsabilidade.

Sobre o assunto, vale a pena trazer à baila o Acórdão 1331/2008-Plenário/TCU, por se tratar de julgamento em que o Plenário do TCU deixa claro que deverá se fazer o chamamento público se e quando o ato for viável e adequado à natureza do convênio. No julgado em epígrafe, deixa-se claro que há situações em que não se justifica a realização do chamamento, tendo em vista a natureza da parceria, *verbis*:

[...] ATENDENDO À RECOMENDAÇÃO DO TCU, EXARADA POR MEIO DO ACÓRDÃO Nº 1331/2008, EM SESSÃO DO PLENÁRIO DE 09/07/2008, ESPECIALMENTE O CONTIDO NO ITEM 9.2.2, ORIENTAMOS OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO SICONV A EDITAR NORMATIVOS PRÓPRIOS, VISANDO ESTABELECEER A OBRIGATORIEDADE



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica:

Folha:

DE INSTITUIR PROCESSO DE CHAMAMENTO E SELEÇÃO PÚBLICOS PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, EM TODAS AS SITUAÇÕES EM QUE SE APRESENTAR VIÁVEL E ADEQUADO À NATUREZA DOS PROGRAMAS A SEREM DESCENTRALIZADOS. [...]

Em função dessa peculiaridade e das situações de excepcionalidade e especificidade (normalmente não verificáveis nas demais parcerias usualmente firmadas entre Estado e entidades sem fins lucrativos) é que se admitiu expressamente (de modos constitucional e lícito) a dispensa motivada de chamamento público previamente à celebração dos ajustes cujo escopo é a execução do PPCAAM, do PPCAAM e do PPDDH (art. 30, III, da Lei 13.019/14; art. 8º, § 5º, do Decreto 8.726/16; art. 4º, § 2º, II, do Decreto 6.170/07 e no art. 9º, II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011).¹⁰

Na atual conjectura e salvo melhor juízo, seria contraproducente e contrário ao interesse público primário realizar chamamento público prévio à celebração de Termo de Fomento para execução das ações inerentes à Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte no Espírito Santo. Em primeiro lugar, porque a Lei 13.019/14 exige o preenchimento, pela entidade sem fins lucrativos, de uma série de requisitos indispensáveis à celebração do ajuste, dentre os quais os dispostos no art. 33, *verbis*:

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

V - possuir:

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

Em que pese haja diversas entidades sem fins lucrativos que atuam no Espírito Santo em áreas relacionadas à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e interesse social, nem todas são vocacionadas especificamente à atuação direta na promoção, proteção e defesa de direitos humanos. Isso é de relevo pois, nos termos da legislação aplicável, não seria toda e qualquer entidade sem fins lucrativos que poderiam executar o PPCAAM/ES, mas somente aquelas que são vocacionadas à proteção e direitos humanos. Além disso, nem todas as entidades sem fins lucrativos que atuam no ES na proteção de direitos humanos estão regularmente constituídas e atuam há mais de três anos.

Só esses dois requisitos já limitariam substancialmente o rol de entidades que seriam aptas a participar de eventual chamamento público.

¹⁰ Em que pese alguns desses atos normativos citados sejam federais, entende-se pela aplicabilidade deles no caso vertente, na medida em que a execução do PPCAAM/ES é custeada não apenas com recursos estaduais, mas também federais.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica:

Folha:

Não fosse suficiente, e este é talvez o requisito cujo preenchimento afunile ainda mais as opções do Estado, a lei exige experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante. No caso vertente, o objeto específico da parceria é a execução do PPCAAM e o objetivo semelhante seria a execução de outros programas protetivos (PROVITA e PPDDH).

Convém destacar que antes de o PPCAAM começar a ser executado no Estado do Espírito Santo (em 2003), a União fez um chamamento público de entidades sem fins lucrativos. Na oportunidade, a primeira colocada foi o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente "Jean Alves da Cunha" – CEDEJAC que, então começou a executar o PPCAAM/ES. Nada obstante, em função da ineficiência na execução do Programa, as contas da Entidade foram rejeitadas (conforme os seguintes expedientes do TCU: TC 001.656/2007-0; TC 022.620/2009-6; TC 015.057/2009-3; TC 007.459/2009-5; ACÓRDÃO Nº 548/2014). A partir de então, tendo em vista que o CADH já executava com eficiência outro Programa de Proteção (PROVITA/ES) desde 1998 e diante da inexistência de outra Entidade que assumisse o PPCAAM/ES, as administrações Públicas Federal e Estadual deliberaram (para assegurar a manutenção da política) pela execução pelo CADH.

Essa experiência demonstra os riscos de não se escolher entidade que disponha de capacidade técnica, operacional e gerencial para executar programas tão peculiares como os que envolvem a proteção de pessoas em situação de risco ou ameaça. Riscos que vão muito além da realização de despesas administrativas de modo ineficiente, chegando ao extremo da morte dos sujeitos em proteção.

Eis os motivos que fizeram com que o nosso sistema jurídico-normativo autorizasse a dispensa motivada de chamamento: o alto nível de especialidade que a equipe multidisciplinar de um programa de proteção a pessoas deve ter, aliado à peculiaridade das atividades de proteção de pessoas por entidades sem fins lucrativos alheias aos quadros estatais e aos riscos que uma má execução podem trazer às pessoas em proteção.

Após o afastamento do CEDEJAC, chamou-se a entidade que havia ficado em segundo lugar, a saber: o CADH. A partir daí (meados de 2005), o CADH começou a executar o PPCAAM e vem fazendo-o sem que, até o momento, tivesse lido contas reprovadas e produzidos contra si dados objetivos que desabonem o modo como vem executando o programa.

Desde então já foram celebrados os seguintes convênios do PPCAAM/ES, todos executados pelo CADH: Convênio 033/2005, com vigência de 31 de julho de 2005 a 30 de agosto de 2007; Convênio 043/2007, com vigência de 31 de agosto de 2007 a 31 de outubro de 2010; Convênio 004/2010, com vigência de 01 de novembro de 2010 a 15 de dezembro de 2012; Convênio 047/2012, com vigência de 26 de dezembro de 2012 a 30 de maio de 2015; Convênio 9.004/2015, com vigência de 24 de julho de 2015 a 25 de outubro de 2016.

A equipe organizada pela entidade para desempenhar o PPCAAM/ES passou (e passa) por capacitações técnicas, a fim de ter meios para colocar em prática as atividades de inerentes à proteção de crianças e adolescentes ameaçados que não conseguem ser satisfatoriamente protegidos apenas pelas vias convencionais. Tratam-se de atividades que envolvem, por vezes, a retirada dos protegidos de sua cidade (e por vezes do Estado), a ocultação de seu paradeiro, a locomoção dos inseridos com segurança, apoio para o comparecimento em atividades que exijam o comparecimento pessoal do protegido, a locação de imóveis para residências e permanências provisórias, o fornecimento de amparo financeiro, psicológico,



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica: 

Folha:

médico, educacional e afins. Tudo com a preservação da identidade dos envolvidos, a manutenção do sigilo de dados e a possibilidade de atuação ininterrupta (em regime de plantão e sobreaviso).

Não fosse suficiente, convém destacar que desde o início e salvo melhor juízo, pode-se dizer que o CADH desenvolveu as atividades inerentes ao sistema especial de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas (PROVITA/ES), bem como aquelas inerentes ao sistema especial de proteção a crianças e adolescentes ameaçados (PPCAAM/ES) com eficiência, assegurando a vida, a integridade física e psicológica dos inseridos nos Programas.

Convém destacar que ao longo de todo esse período a Entidade nunca teve suas contas reprovadas, tendo cumprido aparentemente a contento as metas dos convênios celebrados.

Por tudo isso, até a presente data, a única entidade sem fins lucrativos com atuação no Estado do Espírito Santo que tem experiência prévia com a execução do PPCAAM/ES com eficiência é o CADH. Isso faz com que, na atual conjuntura, o CADH seja a única entidade que atende o requisito legal de entidade com *"experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria"*.

Quanto aos demais programas protetivos (PROVITA e PPDDH), os quais se enquadram em objeto de *"natureza semelhante"* (art. 33, V, c, *fine* da Lei 13.019/14), temos também um rol restrito de entidades com experiência prévia de execução deles com eficiência.

No caso do PROVITA/ES (programa de proteção a pessoa cujo objeto é similar ao do PPCAAM/ES), é relevante destacar que ele começou a ser executado em 1998 e, desde então vem sendo executado pelo próprio CADH.

Em relação ao Programa de Proteção e Defesa de Defensores de Direitos Humanos no Espírito Santo – PPDDH/ES, a única entidade que tem experiência com a sua execução é o *"Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra – CDDH"*, a qual até o momento vem exercendo as atividades inerentes ao PPDDH/ES sem que tivesse tido contas reprovadas e produzidos contra si dados objetivos que desabonem o modo como vem executando o programa.

Em que pese o PPDDH/ES seja um programa de proteção a pessoas (sendo, portanto, de certo modo similar ao PPCAAM/ES), é necessário dizer que, diversamente do que ocorre com o PPCAAM/ES e com o PROVITA/ES, o PPDDH apenas excepcionalmente envolve a necessidade de retirada das pessoas ameaçadas do seu local de convívio ou residência. Além disso, tende a lidar com casos cuja periclitância costumam ser menores em relação àqueles abarcados pelo PPCAAM/ES e, sobretudo, pelo PROVITA/ES. Em adição, quadra destacar que, diversamente do que ocorre com o PROVITA, os dados do PPDDH não são sigilosos, o que implica menor rigor no que tange à preservação dos dados e da identidade das pessoas.

Isso tudo é relevante para dizer que, embora o CDDH tenha adquirido inegável expertise e capacidade técnica e operacional no desenvolvimento de um programa de proteção a pessoas, o fez em relação ao PPDDH, cuja dinâmica de funcionamento é muito diferente daquela inerente ao PROVITA/ES e ao PPCAAM/ES.

Para além dessas questões, outra se coloca. A despeito de o Decreto Estadual nº 3.849-R, de 31 de agosto de 2015 (publicado em 1º de setembro de 2015) ter transferido para a Vice-Governadoria a política de Direitos Humanos, a equipe da Coordenação só começou a ser composta a partir de 05/09/15, sendo que as gerências só ficaram completas por volta de novembro de 2015. Além disso, a Secretaria de





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica:

Folha:

Estado de Direitos Humanos só foi criada em 06 de julho de 2016 (momento a partir do qual o novo órgão teve que começar a se estruturar administrativa e orçamentariamente).

Pelo que tem se verificado no âmbito da administração pública estadual, para realizar um chamamento público como o que se faria necessário em um caso como o de programa de proteção a pessoas, o processo administrativo demoraria entre três a seis meses até que fosse concluído. Após isso, e eleita a entidade, deveria ser iniciado processo destinado à celebração de um Termo de Fomento similar ao presente – um processo que tem demorado entre três a cinco meses (em função da necessidade de tratativas não só com entidades, mas também com a União).

Desse modo, o tempo que se somaria do início do processo do chamamento até a celebração do ajuste giraria entre seis a onze meses. Desse modo, fazer o chamamento público na atual circunstância apresentaria de imediato um risco: o de não conseguir celebrar termo de fomento antes do término de vigência do atual convênio do PPCAAM/ES, com prejuízos de solução de continuidade das atividades de proteção das pessoas ameaçadas e em situação de risco.

Além dos riscos que a solução de continuidade do PPCAAM/ES podem trazer às pessoas em proteção, soma-se a possibilidade de a entidade pretender em desfavor do Estado o recebimento de eventuais indenizações por despesas realizadas sem cobertura de convênio, já que não é tão simples findar todo o aparato de proteção montado.

Não fosse suficiente, cabe dizer que a ausência de dispensa do chamamento no caso concreto poderia acarretar a realização de todas as despesas administrativas inerentes à tramitação de um processo de chamamento sem que se alcançasse, ao fim, a escolha de uma entidade apta a executar o ajuste com a experiência e capacidade técnica, operacional e gerencial necessárias (como, por exemplo, já aconteceu no caso do PPCAAM-CEDEJAC), por todos os motivos já expostos.

Em complementação a tudo o que se disse até o momento, é relevante dizer que a despeito de o PPCAAM/ES estar funcionando quase que ininterruptamente desde 2005 por meio de sucessivas celebrações de convênios (entre a União e o Estado e entre este último e o CADH), salvo melhor juízo, a PGE/ES, a SECONT, a SEJUS, a SEADH (atual SETADES), o Ministério da Justiça, o TCU, a SDH/PR e o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos nunca condicionaram a celebração de tais parcerias à realização de chamamento público. Isso, salvo melhor juízo, configura praxe administrativa que não pode ser inopinadamente descuidada, sob pena de violação à boa-fé administrativa e ao princípio da confiança.

No plano federal, recentemente a SDH e a Assessoria Jurídica do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos se manifestaram expressamente (e de modo fundamentado) pela desnecessidade de se fazer chamamento público para a celebração parceria destinada à execução do PROVITA/BA (Nota Técnica Nº 42/2015-SEI/ASJUR/SDH/CGU/AGU e NOTA TÉCNICA Nº 20/2015/SEI/CGPT/DDDH/SNPDDH – fls. 1.301/1.308). Isso pode ser aplicado, por analogia ao PPCAAM.

É evidente que a realização do chamamento público é a regra geral e será feito na próxima oportunidade pela SEDH no caso dos programas protetivos. Nada obstante, motivos de fato e de direito já apresentados acima são suficientes para demonstrar que a realização do chamamento nesta oportunidade seria inoportuna e contrariaria o interesse público primário, a eficiência administrativa e o dever de o Estado garantir a proteção de pessoas ameaçadas e em situação que, pela peculiaridade, as colocam em risco excepcional que não pode ser afastado pelas vias ordinárias de proteção estatal.



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431	Rubrica:	Folha:
--------------------	----------	--------

Vê-se que, no caso vertente, a dispensa do chamamento e a escolha do CADH para execução do PPCAAM/ES não se trata de mero ato discricionário e arbitrário, nem conflita com o interesse público primário, com a segurança e com a eficiência administrativa. Pelo contrário, a dispensa do chamamento e a escolha da aludida entidade têm como efeito justamente a máxima efetivação desses fins juridicamente impostos pela constituição e pela Lei 13.019/14.

III – Da justificativa do preço

No processo em epígrafe, a área técnica e a área administrativa (inclusive os órgãos de controle – PGE/ES e SECONT/ES) averiguaram que os orçamentos apresentados estão, *a priori*, compatíveis com a realidade de mercado, servindo ao propósito de viabilizar uma estimativa condizente com o que pode razoavelmente se esperar o curso da execução da parceria em comento. Assim sendo e salvo melhor juízo, a SEDH pode firmar a presente parceria sem afronta à legislação aplicável.

Nos termos da proposta consolidada (embasada pelo detalhamento de despesas, pelo cronograma de desembolso, pelas pesquisas de preços, pelas memórias de cálculo, pelo plano de trabalho e pelo projeto básico), os valores da parceria em tela perfazem os valores abaixo:

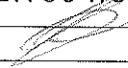
VALORES PROPOSTOS			
1º PERÍODO (ANO 2016-2017)			
Natureza		Fonte	
Despesa de custeio	Despesa de capital	União	Estado
R\$ 1.965.958,59	R\$ 34.004,88	R\$ 1.650.000,00	R\$ 349.963,47
Subtotal do 1º Período = R\$ 1.999.963,47			
2º PERÍODO (ANO 2017-2018)			
Natureza		Fonte	
Despesa de custeio	Despesa de capital	União	Estado
R\$ 2.096.267,82	R\$ 44.330,72	R\$ 1.100.000,00	R\$ 1.040.598,54
Subtotal do 2º Período = R\$ 2.140.598,54			
3º PERÍODO (ANO 2018-2019)			
Natureza		Fonte	
Despesa de custeio	Despesa de capital	União	Estado
R\$ 2.239.930,11	R\$ 27.471,98	R\$ 550.000,00	R\$ 1.717.402,09
Subtotal do 3º Período = R\$ 2.267.402,09			
TOTAL GERAL (DOS 3 PERÍODOS) = R\$ 6.407.964,10			

Cumpramos ressaltar que o valor global da proposta inicialmente apresentada SEDH era da ordem de R\$ 7.450.299,19 (sete milhões quatrocentos e cinquenta mil duzentos e noventa e nove reais e dezenove centavos), para três anos de execução. Infere-se, pois, que após todas as intervenções feitas pelas áreas técnica e administrativa da SEDH, bem como pela SECONT, a proposta final consolidada apresenta um valor global de R\$ 6.407.964,10 (seis milhões quatrocentos e sete mil novecentos e sessenta e quatro reais e dez centavos), para três anos de execução – o que representa uma economia de R\$ 1.042.335,09 (um



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS - SEDH

Processo: 73924431

Rubrica: 

Folha:

milhão quarenta e dois mil trezentos e trinta e cinco reais e nove centavos). Tudo isso, vale frisar, sem prejuízo das metas, etapas e serviços propostos.

IV – Da habilitação jurídica

No âmbito do processo administrativo em epígrafe, as áreas técnica e administrativa da SEDH, bem como a PGE/ES e a SECONT zelaram pelo preenchimento dos requisitos que a legislação aplicável impõe à celebração de parcerias como a presente. Desse modo e compulsando o que consta dos autos, é possível afirmar que, salvo melhor juízo, a SEDH pode firmar Termo de Fomento para execução do PPCAAM/ES com o CADH, tendo em vista que isso não configurará afronte às normalizações vigentes.

V - Conclusão

Por tudo o que foi exposto e salvo melhor juízo, do ponto de vista técnico-meritório, recomendo seja celebrado o termo de fomento para execução do PPCAAM/ES, nos termos da proposta final consolidada. Além disso e salvo melhor juízo, manifesto-me favoravelmente pela dispensa do chamamento público realização da parceria em comento, sugerindo que o CADH seja escolhida como entidade executora do PPCAAM/ES.

A consideração superior.

Vitória-ES, 12 de dezembro de 2016.


RAFAEL AMBRÓSIO GAVA

Gerente de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos Humanos

- 1) De acordo;
- 2) Dispensar a realização de chamamento público para a escolha de entidade executora do PPCAAM/ES, e aprovo a execução pelo CADH, adotando como razões de decidir a fundamentação apresentada alhures, a qual acolho integralmente;
- 3) Em atendimento ao disposto no art. 32 da Lei 13.019/2014, dê-se publicidade ao ato de dispensa e a síntese das razões nas quais se embasa;
- 4) Dê-se regular prosseguimento ao feito.

Vitória-ES, 12 de dezembro de 2016.



JULIO CESAR POMPEU

Secretário de Estado de Direitos Humanos