



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
VICE-GOVERNADORIA
Coordenação Estadual De Direitos Humanos

Processo: 76153029

Rubrica:

Folha:

EMENTA: Extrato. Justificativa de Dispensa de Chamamento Público. Celebração de Convênio. Transferências de Recursos à Entidade Privada sem fins lucrativos. Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - PROVITA.

Tratam os presentes autos sobre a solicitação de celebração de convênio feita a esta **VICE- GOVERNADORIA** pelo **CENTRO DE APOIO DOS DIREITOS HUMANOS "VALDÍCIO BARBOSA DOS SANTOS (LEO)" – CADH**, para execução do Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Estado do Espírito Santo – PROVITA/ES, o qual visa a proteção de testemunhas e vítimas (e, em determinados casos, de seus familiares) de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com investigação ou processo criminal.

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 providencias pela administração pública [...] realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei*" (original sem grifos e destaques). Vê-se, pois, que a própria Lei 13.019/2014 admite de modo expreso a possibilidade de, excepcionalmente e desde que preenchidos certos requisitos, a administração pública celebrar e formalizar termo de colaboração ou fomento sem que seja feito chamamento público.

De modo mais claro, o art. 30, III, da Lei 13.019/2014 afirma que "*a administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público [...] 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). 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 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.

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



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
VICE-GOVERNADORIA
Coordenação Estadual De Direitos Humanos

Processo: 76153029

Rubrica:

Folha:

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)

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-R/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.

Com efeito, 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 (MEIRELLES, 2016).

Nesse sentido, os enunciados normativos mencionados acima veiculam normas regentes para as transferências de recursos financeiros realizadas pelo Estado, regulamentando 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.

Em regra, tem-se como requisito para celebração do Termo de Fomento entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos, a realização de chamamento público, como procedimento precedente ao ato, com vistas a selecionar projetos, órgãos e entidades que tomem a execução do objeto mais eficaz, em atenção aos atos normativos supramencionados.

É necessário ter em mente que a exigência de realização de chamamento público prévio aos ajustes em comento não tem um fim em si mesmo. Ele é feito com o escopo de atingir as finalidades



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
VICE-GOVERNADORIA
Coordenação Estadual De Direitos Humanos

Processo: 76153029

Rubrica:

Folha:

preconizadas pelos princípios da eficiência, da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CF/88). Eis as suas fundamentações e justificações últimas: assegurar que a Administração Pública pactuará com a entidade que consiga, de modo mais eficiente desempenhar objetos do ajuste (eficiência); assegurar que todas as entidades interessadas (e que tenham condições de desempenhar de modo eficiente o objeto do ajuste) terão iguais chances de celebrar com a Administração, sem que haja desvios de finalidade, bem a concessão de privilégios ou que se verifique distinções odiosas e injustificadas (impessoalidade e moralidade).

Na medida em que a exigência de realização de chamamento público de modo prévio à celebração dos ajustes em comento tem como fundamento último a concretização da eficiência, da moralidade e da impessoalidade administrativa; todas as vezes que o chamamento não se prestar a atingir tais finalidades ou, pior, dificultar ou inviabilizar tal atingimento, ele deve – excepcionalmente e de modo justificado – ser dispensado. Trata-se de uma questão de proporcionalidade e razoabilidade que orientam a superação motivada das regras e princípios postos (ÁVILA, 2012).

Precisamente por isso, em certas situações excepcionais, os atos normativos supramencionados permitem expressamente (e sem que isso configure ilicitude ou inconstitucionalidade) a dispensa de chamamento público.

É o que ocorre, salvo melhor juízo, no caso dos programas de proteção a pessoas (PROVITA, PPDDH e PPCAAM). Afinal, as peculiaridades inerentes à execução desses programas fazem com que as atividades que lhes são próprias demandem equipes treinadas, qualificadas para prestar os auxílios inerentes à proteção – algo que demanda formação inicial e continuada da equipe técnica e multidisciplinar.

Além disso, é necessário destacar que esses programas lidam diretamente com a proteção de pessoas ameaçadas, forçando, por vezes, a prática de atos que podem chegar ao extremo de retirar os protegidos de sua cidade/Estado por longo período – casos em que os protegidos devem ser quase que inteiramente amparados pelo Poder Público ou quem lhe faça às vezes. Isso faz com que, diferentemente do que ocorre em outros tipos de ajuste, não seja viável a abrupta solução de continuidade dessas políticas, a qual poderia acarretar inúmeros prejuízos aos protegidos (inclusive a morte, em casos extremos).

Para além dessas questões, é imperioso ressaltar que esses programas (em especial o PROVITA e o PPCAAM) lidam com casos de alta complexidade, periculosidade e cujo trato demanda sigilo e cuidado no trato com as pessoas protegidas e com aquelas que operam na rede de proteção. Isso torna difícil e, em certos casos, substituir as entidades que executam, diretamente, as atividades de proteção.

Por todos esses motivos, embora o chamamento público não seja completamente incompatível com a celebração de termos de fomento voltados à execução de programas de proteção, muitas vezes a sua realização poderia, salvo melhor juízo, atentar contra a eficiência na execução das ações de proteção,



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
VICE-GOVERNADORIA

Coordenação Estadual De Direitos Humanos

Processo: 76153029

Rubrica:

Folha:

sem que esse prejuízo fosse justificado com ganhos em termos de moralidade ou impessoalidade administrativa.

Tendo isso em mente, os atos normativos supramencionados abrem a possibilidade para que o dirigente máximo da entidade da Administração, ou seja, do órgão concedente, sob fundamentada decisão, excepcione a exigência de chamamento público quando se tratar de ajuste voltado à execução de programa de proteção a pessoas (PROVITA, PPCAAM e PPDDH).

Destaca-se que, no plano federal, essa previsão é feita expressamente não só na Lei 13.019/2014 e no Decreto 8.726/2016, mas também no art. 4º, § 2º, II, do Decreto 6.170/07 e no art. 9º, II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 – os quais, salvo melhor juízo, podem ser aplicados, por analogia ao plano estadual (mormente considerando que as parcerias firmadas para execução de programas de proteção envolvem participação de recursos do Tesouro Nacional).

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 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./

Destarte, diante da expressa previsão de exceção à regra trazida à baila pelo art. 30, III, da Lei 13.019/2014, pelo art. 8º, § 5º, do Decreto 8.726/2016, pelo art. 4º, § 2º, II, do Decreto 6.170/07 e pelo art. 9º, II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, bem como do que consta implicitamente no Acórdão 1331/2008-Plenário/TCU acima citado, nota-se a coerente observância ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade (ÁVILA, 2012).

Assim, para a aplicação das hipóteses autorizadoras da exceção, a decisão deve primar pela preservação dos valores mais relevantes, quais sejam: defesa ou proteção da vida, com o propósito de impedir que perigos iminentes se concretizem, dignidade da pessoa humana, visando garantir a integridade do indivíduo em toda sua extensão, e ainda, a proibição do excesso de formalismo nos procedimentos, com vistas à economia processual, sem descuido da legalidade.

Nesse passo e salvo melhor juízo, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA/ES, instituído pela Lei nº 9.807/1999, e regulamentado pelo Decreto nº 3.518/2000, pelo



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
VICE-GOVERNADORIA

Coordenação Estadual De Direitos Humanos

Processo: 76153029

Rubrica:

Folha:

Decreto Estadual 3.163-R/12, pelo Decreto Estadual 3.849-R/15 e pela Portaria 030-S/14-SEADH, amolda-se às hipóteses do art. 30, III, da Lei 13.019/14, do art. 8º, § 5º, do Decreto 8.726/16, do art. 4º, § 2º, II, do Decreto Federal 6.170/2007 e do art. 9º, II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, no que se refere à excepcionalidade de chamamento público no procedimento de repasse de recursos públicos. Isso porque, tem como objetivo a preservação da vida de vítimas e de testemunhas ameaçadas de morte por meio de medidas protetivas que compreendam a garantia de direitos fundamentais, entre eles o direito à vida, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à saúde, à educação, dentre outros. Nesse sentido, configura-se como sendo um programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança.

Tenha-se em mente que para a execução da política de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, o Estado e a União celebram termos de fomento e, por meio da transferência voluntária de recursos, viabiliza a implementação do Programa de Proteção para a efetivação das ações protetivas e a garantia da integridade física de pessoas ameaçadas.

Conforme o art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.807/1999, as medidas de proteção requeridas por vítimas ou testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências – o que poderá ser feito mediante a celebração de termos de fomento, termos de colaboração, acordos de cooperação e contratos de repasse.

Em complementação a tudo o que se disse até o momento, é relevante dizer que a despeito de o PROVITA/ES estar funcionando quase que ininterruptamente desde 1998 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 SEJUC (atual 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 descurada, 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).

POR TUDO O QUE FOI EXPOSTO e, de acordo com o já explicitado às folhas 631/638 e 886/981, e a fim de subsidiar encaminhamentos que se façam necessários, saneia-se o presente processo com a indicação de necessidade de cumprimento do disposto às folhas 631-verso, e assim, sugiro, salvo melhor juízo, que seja publicado o presente extrato do ato de dispensa de chamamento no sítio eletrônico oficial



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
VICE-GOVERNADORIA
Coordenação Estadual De Direitos Humanos

Processo: 76153029

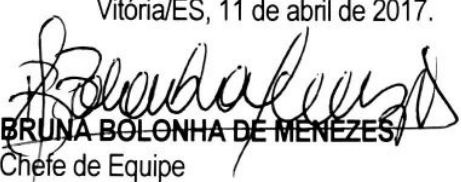
Rubrica:

Folha:

desta Secretaria de Estado, bem como no Diário Oficial, a fim de viabilizar eventual impugnação administrativa do ato, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar da publicação, em cumprimento ao disposto no art. 32 da Lei 13.019/2014.

A consideração superior.

Vitória/ES, 11 de abril de 2017.


BRUNA BOLONHA DE MENEZES

Chefe de Equipe

Gerência de Proteção e Defesa de Direitos Humanos

- 1) De acordo;
- 2) 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;
- 3) Dê-se regular prosseguimento ao feito.

Vitória/ES, 11 de abril de 2017.


ALESSANDRO DAROS VIEIRA

Gerente de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos Humanos