São Paulo, 1 de setembro de 2014.

Ilustríssimo Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros,
DD. Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

Ilustríssimos Conselheiros Nacionais do Ministério Público

Ilustríssimos Doutores Alexandre Berzosa Saliba e Fábio George Cruz da Nóbrega
Relatores das Propostas de Resolução CNMP n. 659/2014-70 e n. 660/2014-02

Ref.: **Contribuições às propostas de Resolução que regulamentam os Termos de Ajustamento de Condutas e Recomendações do Ministério Público**

Ilustríssimos Sr. Presidente e Srs. Conselheiros,

CONECTAS DIREITOS HUMANOS, associação civil sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, inscrita no CNPJ sob nº 04.706.954/0001-75, com sede em São Paulo/SP, na Av. Paulista, 575, 19º andar, neste ato representada por sua diretora de projetos, Sra. Juana Kweitel (docs. 1 e 2); em parceria com a **ARTICULAÇÃO JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS - JUSDH** e com as organizações **AÇÃO EDUCATIVA**, **ACT – ALIANÇA DE CONTROLE DO TABAGISMO**, **CEERT – CENTRO DE ESTUDOS DAS RELAÇÕES DO TRABALHO E DESIGUALDADES**, **INSTITUTO ALANA**, **IDEC – INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**, **ISA – INSTITUTO SOCIAMBIENTAL**, **TERRA DE DIREITOS**, vimos por meio desta dispor, nos termos abaixo e apensados, sobre as propostas de Resolução que regulamentam os Termos de Ajustamento de Condutas e Recomendações do Ministério Público.

Em síntese ao documento apensado, sugerimos ao Conselho Nacional do Ministério Público a adoção de critérios mais claros de *transparência*, *fiscalização* e *participação* na regulamentação dos Termos de Ajustamento de Conduta e das Recomendações.

1. **Termos de Ajustamento de Conduta:**
   a. **Transparência:**
      - Em nenhuma hipótese a integralidade dos termos de ajustamento de conduta (art. 10, § 1º da proposta) ou suas informações mínimas exigidas (art. 10, I-IV da proposta) devem ser consideradas sigilosas. Devem ser adotadas "tarjas pretas" às partes sigilosas, permitindo acesso público ao restante do documento;
      - A publicidade do termo deveria ocorrer antes de sua homologação (art. 10 da proposta), pois a publicidade é condição para a participação e controle social.

   b. **Fiscalização:**
      - Fortalecer o controle social dos termos, por meio da promoção de maior publicidade e participação em diferentes momentos de sua tramitação (antes da homologação, durante a vigência, na decisão de arquivamento).
      - Entidades da sociedade civil consultadas antes ou durante o processo de homologação do termo deveriam ser notificadas da homologação, para colaborarem com sua fiscalização.
      - É recomendável a articulação do Ministério Público com universidades, centros de pesquisa especializados, entidades da sociedade civil de referência, para o acompanhamento-fiscalização do cumprimento dos termos.
      - Criação de um índice para avaliar o grau de cumprimento dos termos de ajustamento de conduta.
      - Estabelecer canal para apresentação de denúncias-reclamações com relação ao não cumprimento dos termos de ajustamento de conduta.

   c. **Participação:**
      - Entidades da sociedade civil (co-legitimadas ou não), que tenham manifestado interesse ou a pedido do Ministério Público, deveriam ser

consultadas para apresentarem críticas ou sugestões ao conteúdo do termo de ajustamento de conduta, antes de sua homologação, durante o processo de homologação ou mesmo para avaliarem a decisão de arquivamento e o status de cumprimento do termo.

2. **Recomendações:**
   a. **Transparência**
      - Criação de um Banco de Recomendações; que as recomendações que tratam de direitos coletivos sejam disponibilizadas no Portal de Direitos Coletivos.

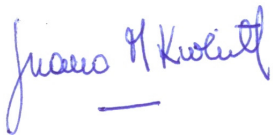
   b. **Fiscalização**
      - Criação de um índice para avaliar o grau de cumprimento dos termos de ajustamento de conduta.

   c. **Participação**
      - Fortalecer o controle social das recomendações, por meio da promoção de maior publicidade e participação em diferentes momentos de sua tramitação.
      - Inserir a participação como princípio orientador das recomendações (no art. 2º da proposta).

Outrossim, sugerimos que entidades da sociedade civil e outros atores possam contribuir às propostas de Resolução dos termos de ajustamento de conduta e recomendações e que essas contribuições ao processo fiquem disponíveis para consulta no site do CNMP, de forma amplamente acessível e pública.

Recebam nossos votos de mais alta estima e consideração e nos colocamos à disposição para o que estiver ao nosso alcance.

Atenciosamente,



Juana Kweitel

Diretora de Projetos

Conectas Direitos Humanos

Entidades signatárias do documento:

Darci Frigo

Terra de Direitos

Paula Johns

ACT – Aliança de Controle do Tabagismo

Juana Kweitel

Conectas

JusDh – Articulação Justiça e Direitos Humanos

Salomão Ximenes

Coordenador do Programa Ação na Justiça

Ação Educativa

Paula Johns

Diretora Executiva

ACT – Aliança de Controle do Tabagismo

Daniel Teixeira

Coordenador do Programa Direito e Relações Raciais

CEERT – Centro de Estudos das Relações do Trabalho e Desigualdades

Isabella Henriques

Diretora

Instituto Alana

Elici Maria Checchin Bueno

Coordenadora Executiva

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

Mauricio Guetta

Advogado - Programa de Política e Direito Socioambiental

ISA – Instituto Socioambiental

Darci Frigo

Coordenador Executivo

Terra de Direitos

Contribuições às propostas de Resolução que regulamentam os Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações

Considerando que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Artigo 127, CF);

Considerando que os Termos de Ajustamento de Conduta e as Recomendações são instrumentos de extrema relevância social na atuação do Ministério Público;

Considerando que as minutas das Resoluções que regulamentam esses instrumentos foram divulgadas publicamente no site do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) apenas após a instalação dos processos para sua aprovação[1] e que não foram divulgadas publicamente as minutas preliminares que as precederam, à época da audiência pública sobre a possibilidade de regulamentação desses instrumentos[2];

Considerando que o atual Regulamento Interno do CNMP (Resolução nº 92, de 13 de março de 2013), ao disciplinar emendas às proposições (art. 149), não prevê expressamente a possibilidade de participação de entidades representantes da sociedade civil;

Considerando que o CNMP poderia beneficiar-se da participação da sociedade civil, para incrementar transparência e deliberação aos seus procedimentos, especialmente àqueles relacionados à aprovação de regras de caráter amplo, que impactam o funcionamento do Ministério Público, tais como os agora em apreço;

Considerando o espírito de participação social presente na Constituição Federal e em outros atos normativos que a promovem, a exemplo dos conselhos de políticas públicas no Executivo, incluindo o recente Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social na administração pública federal, os *amici curiae* em tribunais, como o

---

[1] As Propostas de Resolução 28/04/2014, n. 1 (disciplina a expedição de Recomendações) e n. 2 (disciplina a tomada do compromisso de ajustamento de conduta), foram autuadas em processos do Conselho Nacional do Ministério Público no dia 29.04.2014 e divulgadas no site do CNMP entre os dias 07 e 08.05.2014, conforme filtro de busca temporal disponível no próprio site. Vide, divulgação da Proposta de Resolução sobre Recomendações: http://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca?q=proposta+resolu%C3%A7%C3%A3o+recomenda%C3%A7%C3%B5es&w1=after&d1=2014-05-07+00%3A00%3A00&w2=before&d2=2014-05-08+00%3A00%3A00&ordem=date e da Proposta de Resolução sobre Termos de Ajustamento de Condutas: http://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca?q=proposta+resolu%C3%A7%C3%A3o+ajustamento&w1=after&d1=2014-05-07+00%3A00%3A00&w2=before&d2=2014-05-08+00%3A00%3A00&ordem=date.

[2] Solicitamos cópia das transcrições da referida audiência pública, realizada no dia 26.11.2013, à Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP e notamos que alguns dos participantes em suas falas mencionavam "minutas", que não foram disponibilizadas publicamente no site do CNMP.

Supremo Tribunal Federal, e os mecanismos de participação direta do cidadão no Legislativo, como o portal e-cidadania no Senado Federal;

Reconhecendo que a nova regulamentação dos instrumentos dos Termos de Ajustamento de Conduta e das Recomendações não deve prejudicar a sua própria realização;

Atendendo à comunicação do Conselheiro Relator Fábio George Cruz da Nóbrega, em resposta ao pedido de consulta pública apresentado pelas entidades desta signatárias, informando que "ainda podem vir a ser remetidas a este Relator, com a brevidade possível, contribuições pertinentes ao seu aprimoramento" no Processo n. 660/2014-02, referente à proposta de regulamentação das Recomendações;

Vimos, por meio desta, *apresentar* comentários às propostas de Resolução que regulamentam os Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações do Ministério Público, que ora tramitam no Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, nos processos n. 659/2014-70 e n. 660/2014-02.

Nossos comentários concentram-se em três eixos temáticos, que permeiam as duas propostas de regulamentação e que são inter-relacionados: **transparência**, **fiscalização** e **participação**.

1. Transparência

Reconhecemos os esforços do CNMP, a partir da Resolução Conjunta com o CNJ – n. 2/2011, em promover o acesso às informações relacionadas à defesa dos direitos coletivos. Entendemos que o Portal de Direitos Coletivos[3], fruto dessa iniciativa, ainda está em fase de implementação. Até o momento o portal reúne apenas dados sobre inquéritos civis públicos e termos de ajustamento de conduta. Em relação aos termos de ajustamento de conduta, poucos já foram cadastrados, e mesmo aqueles que já o foram, não se tem acesso à íntegra do termo firmado, apenas a alguns dados, que, por sua vez, não são suficientes para se compreender o seu conteúdo.

Hoje, para se ter acesso à íntegra dos termos de ajustamento de conduta firmados, é necessário muitas vezes recorrer ao membro ou órgão do Ministério Público responsável pelo termo. Nem todas as páginas de cada órgão publicam a íntegra dos termos e os critérios de seleção de termos publicados não são claros. Daí a importância da criação do Portal de Direitos

[3] CNMP, Portal de Direitos Coletivos (http://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/).

Coletivos, desde que também forneça acesso à íntegra desses documentos e não apenas às informações básicas de fichas cadastrais.

a. Comentários à proposta de regulamentação dos Termos de Ajustamento de Conduta

Entendemos que a proposta de regulamentação dos termos de ajustamento de conduta avançou significativamente na matéria, ao estabelecer o princípio da transparência (art. 2º, II) e os prazos seja para fiscalização ou revisão (art. 9º), seja para a sua ampla publicidade (art. 10 e 11).

Chamamos a atenção, no entanto, para a redação do art. 10, § 1º, que possibilita a restrição ao princípio da transparência em "situações excepcionais devidamente justificadas".

A redação do artigo poderia criar a figura do "sigilo" entre os termos de ajustamento de conduta. Se for este o caso, o Ministério Público deveria seguir as disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Não fica claro na proposta de regulamentação a quem as justificativas das "situações excepcionais" deveriam ser reportadas, nem quais seriam as situações excepcionais justificáveis para o sigilo. Além disso, não acreditamos que o documento integral deva ser sigiloso. Sugerimos que, nos casos em que a justificativa do sigilo seja aceita pela autoridade competente pela sua avaliação, apenas as informações consideradas sigilosas sejam cobertas por "tarjas pretas", permitindo acesso público ao restante do documento. Além disso, a justificativa do sigilo deve ser publicizada.

Em nenhuma hipótese as informações mínimas exigidas pelos incisos do art. 10 (I-IV) da proposta de regulamentação dos termos de ajustamento de conduta deverão ser consideradas sigilosas.

A publicidade dos termos de ajustamento de conduta é positiva, na medida em que permite o conhecimento, acompanhamento e envolvimento de mais atores da sociedade civil na sua implementação, revisão, aperfeiçoamento.

b. Comentários à proposta de regulamentação das Recomendações

A proposta de regulamentação das recomendações também prevê a publicidade como princípio (art. 2º, II). No entanto, a redação da proposta não apresenta nenhum procedimento para a garantia dessa publicidade que não aquele já estabelecido por lei (Lei nº 8.625/1993, art. 129, II) – a requisição da divulgação adequada da recomendação pelo seu destinatário.

A publicidade da recomendação pelo Ministério Público independe da publicidade realizada pelo destinatário. Sendo assim, acreditamos que a regulamentação das recomendações poderia avançar na sua publicização. Sugerimos a criação de um Banco de Recomendações, à

semelhança do que vem sendo feito no Portal de Direitos Coletivos com os termos de ajustamento de condutas. Ou ainda, que as recomendações que tratam de direitos coletivos também sejam disponibilizadas no Portal de Direitos Coletivos.

2. Fiscalização

Tão importante quanto firmar os instrumentos de recomendação e termos de ajustamento de conduta é conseguir acompanhar o seu cumprimento. São inúmeras as dificuldades de acompanhamento por parte do Ministério Público, especialmente de casos complexos, que envolvem políticas públicas, diferentes etnias, conhecimentos técnicos especializados, execução diferida no tempo e necessidade de planejamento etc..

A maior parte do trabalho de acompanhamento dos termos de ajustamento de conduta e das recomendações fica nas mãos dos promotores e procuradores que firmaram os instrumentos ou quem os substitui. Conforme sua discricionariedade, recorrem ao auxílio do corpo de técnicos especializados do Ministério Público para fiscalizar o cumprimento; no entanto, os técnicos sofrem com o excesso de demanda ou, ainda, não cobrem todas as especialidades necessárias para determinados casos.

Os momentos formais de fiscalização do cumprimento dos termos de ajustamento de conduta por outros promotores, procuradores ou órgãos, que não aqueles que os firmaram, concentram-se nos momentos de "homologação" e revisão da decisão de "arquivamento". Essas funções de fiscalização muitas vezes sobrecarregam os órgãos responsáveis. E mesmo entre os ramos do Ministério Público há diferenças com relação a essas etapas de fiscalização.

Termos de ajustamento de conduta, para produzirem efeitos, não dependem de homologação. O Ministério Público do Trabalho, por exemplo, não homologa os termos de ajustamento de conduta e nem todas as câmaras de coordenação e revisão do Ministério Público Federal, por sua vez, funcionam da mesma forma com relação ao acompanhamento – algumas procuram homologar boa parte dos termos firmados, outras não.

Com relação à revisão da decisão de arquivamento, ainda há espaço para experimentação institucional. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) criou um organismo intermediário na relação com os procuradores regionais e os procuradores dos direitos do cidadão – os Núcleos de Apoio Operacional (NAOPs) – responsáveis, por exemplo, por revisar as decisões de arquivamento, buscando descentralizar o trabalho de revisão que era realizado na PFDC. A Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de São Paulo recentemente começou a qualificar a razão do arquivamento para tentar avaliar o "grau de cumprimento" dos termos, pois

até então não era possível saber se estava sendo arquivado por cumprimento, por perda do objeto etc..

As dificuldades de acompanhamento dos termos de ajustamento de conduta e recomendações revelam, acima de tudo, um problema estrutural, difícil de ser resolvido apenas por meio de regulamentação dos próprios instrumentos.

a. Comentários à proposta de regulamentação dos Termos de Ajustamento de Conduta

A proposta de regulamentação dos termos de ajustamento de conduta procurou respeitar as diferenças de funcionamento institucional entre os ramos do Ministério Público ao estabelecer que cada Conselho Superior disciplinará seu próprio mecanismos de fiscalização ou revisão (art. 8º) e que a fiscalização ou revisão compreenderá no mínimo a ciência formal do conteúdo integral do termo firmado pelo órgão de revisão (art. 9º).

No entanto, a proposta de regulamentação ainda é bastante tímida perto dos desafios que acompanhamento dos termos de ajustamento de conduta acarreta. O acompanhamento dos termos de ajustamento de conduta não deve ficar restrito apenas aos promotores e procuradores responsáveis diretamente pelos termos, nem restringir-se apenas aos momentos formais de fiscalização pelo órgão revisor em seus momentos de homologação e arquivamento. A regulamentação poderia fortalecer o controle social dos termos de ajustamento de conduta, por meio da promoção de maior publicidade e participação em diferentes momentos de sua tramitação.

- *Homologação*: A publicidade, prevista no art. 10 ou a notificação de entidades (co-legitimadas ou não), que já tenham manifestado interesse no procedimento, deveria ocorrer antes da homologação do termo de ajustamento de conduta, pois a publicidade acaba sendo uma condição para a participação e para o controle social. A regulamentação poderia estabelecer, por exemplo, prazo para que o Ministério Público colha pareceres das entidades, que contenham críticas ou sugestões sobre o conteúdo do compromisso. Essa consulta à sociedade civil poderia ser realizada tanto pelo promotor/procurador que firma o termo, antes de sua homologação, quanto pelo "órgão revisor", durante o próprio processo de homologação do termo. Neste caso, o próprio relator do processo de homologação do termo poderia abrir consulta pública ou específica para entidades que atuem no tema.

- *Durante a vigência*: As entidades consultadas antes ou durante o processo de homologação do termo deveriam ser notificadas após a homologação, para colaborarem com a sua fiscalização. Além disso, dada a sobrecarga do corpo de técnicos do Ministério Público ou mesmo a falta de especialistas em determinados temas, a regulamentação poderia ressaltar a importância do Ministério Público estabelecer articulações com universidades, centros de pesquisa especializados, entidades da sociedade civil de referência, para o acompanhamento-fiscalização do cumprimento dos termos de ajustamento de conduta.
- *Arquivamento*: O Ministério Público deveria consultar entidades (co-legitimadas ou não), que tenham manifestado interesse no procedimento, sobre a decisão de arquivamento, solicitando também sua avaliação/pareceres sobre o cumprimento dos termos de ajustamento de conduta, em prazo determinado. Também valoramos como positiva a qualificação do arquivamento, para que o próprio Ministério Público possa ter um controle das razões que motivaram o arquivamento dos termos e inicie um processo de avaliação do "grau de cumprimento" de seus termos. Deveria ser criado um índice para avaliar o grau de cumprimento dos termos de ajustamento de conduta.
- *Mecanismo de denúncia-reclamação*: Também é importante que o Ministério Público possibilite um canal para apresentação de denúncias-reclamações com relação ao não cumprimento de termos de ajustamento de conduta, seja em casos ainda em tramitação, seja após decisão de arquivamento.

b. Comentários à proposta de regulamentação das Recomendações

As recomendações, comumente, são instrumentos mais simples e flexíveis que os termos de ajustamento de conduta. No entanto, também podem adquirir formatos complexos, com indicações de ações a serem cumpridas, prazos, cronogramas de execução, em temas que requerem expertise etc..

A regulamentação também poderia fortalecer o controle social das recomendações, por meio da promoção de maior publicidade e participação em diferentes momentos de sua tramitação. Em alguns casos, os promotores e procuradores poderão sentir a necessidade de consultar ou dialogar com entidades da sociedade civil, universidades ou centros de pesquisa, seja para elaboração das recomendações, seja para a avaliação do seu cumprimento. Essa possibilidade de consulta poderia estar presente na regulamentação.

Também para as Recomendações poderia ser criado um índice para avaliar seu grau de cumprimento.

3. Participação

Reconhecemos que alguns promotores e procuradores já internalizaram em suas práticas o constante diálogo, consulta e estímulo à participação de entidades da sociedade civil, universidades, centros de pesquisa nas várias formas de atuação do Ministério Público. Esta, no entanto, ainda não é uma prática generalizada, por isso valoramos o reconhecimento expresso dessas formas de interação entre sociedade civil e Ministério Público na regulamentação do instrumento dos termos de ajustamento de conduta e sugerimos que o mesmo seja feito na regulamentação das recomendações. Fortalecer essas formas de interação é também promover abertura das atividades do Ministério Público ao controle social.

a. Comentários à proposta de regulamentação dos Termos de Ajustamento de Conduta

Como já mencionamos no tópico de fiscalização, a participação de entidades da sociedade civil, universidades e centros de pesquisa pode ser promovida em diferentes momentos do trâmite dos termos de ajustamento de conduta, desde a sua concepção, até o controle da decisão de seu encerramento. Valoramos que a participação tenha sido alçada como princípio orientador dos termos de ajustamento de conduta (art. 2º, IX), embora lamentemos o seu exercício apenas de modo facultativo pelo Ministério Público (art. 3º, parágrafo único), segundo critérios de "necessidade, conveniência e oportunidade" do responsável pela celebração do termo. Por essa razão propusemos no tópico anterior a adoção expressa na regulamentação de momentos de participação para a promoção do controle social dos termos de ajustamento de conduta.

b. Comentários à proposta de regulamentação das Recomendações

Consideramos que a participação também deveria ser alçada como princípio orientador das recomendações, em seu art. 2º.