

PROPOSTAS PARA UMA REFORMA DO SISTEMA DE JUSTIÇA



O COLETIVO POR UM MINISTÉRIO PÚBLICO TRANSFORMADOR - TRANSFORMA MP, entidade associativa formada por membros do Ministério Público brasileiro, sem fins lucrativos ou corporativos, nos termos de sua Carta de Princípios e na defesa intransigente da CONSTITUIÇÃO e do REGIME DEMOCRÁTICO, apresenta uma relação de propostas para uma REFORMA do SISTEMA DE JUSTIÇA, formatadas a partir de debates promovidos pelos seus integrantes ao longo de seis anos de atividade.

I - RAZÃO E PROCESSO DE REFORMA

A Constituição de 1988 buscou redefinir normativamente o sistema de justiça brasileiro sobre alicerces democráticos, não apenas afirmando que a guarda da Constituição e do Estado Democrático de Direito são missões centrais, mas também com o fortalecimento das funções essenciais à Justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública e Advocacia Privada) e a garantia da inafastabilidade da jurisdição.

Entretanto, a vivência do sistema de justiça pós-1988 revelou que esse marco normativo não foi ou é suficiente para transformar a distribuição de justiça e, especialmente, aproximar a justiça das classes sociais em situação de maior vulnerabilidade. As reformas constitucionais realizadas desde 1988 tiveram inspiração em ideais neoliberais de eficiência e segurança jurídica, o que favoreceu especialmente os investidores capitalistas – que são um segmento social minori-

tário no país. De outro lado, essas reformas impactaram negativamente o papel do Judiciário no processo de interpretação e aplicação dos dispositivos constitucionais relativos a direitos humanos, enfraquecendo-o como locus de realização da Justiça na resolução dos mais variados conflitos.

Ante o esvaziamento do ideal democrático e o visível agravamento da situação econômica do país, assim como tomando em conta as experiências de manipulação de institutos jurídicos para fins de perseguição política, urge investir esforços num projeto de reforma substancial da justiça. Uma reforma realizada com a participação da sociedade e, especialmente, das pessoas em situação de maior vulnerabilidade, que são os mais afetados pela falta de justiça, pelo retardamento de medidas efetivas ou pelo uso do sistema de justiça para a perseguição social e racial. Ou seja, uma reforma de baixo para cima.

Nesse contexto, e considerando de modo especial as discussões levadas a cabo durante o Fórum Social Mundial Justiça e Democracia-FSMJD (Porto Alegre, abril de 2022), que contou com a participação de mais de 160 entidades e com o Transforma MP como uma das entidades organizadoras, elaborou-se o presente conjunto de propostas. Cada uma delas reporta-se, aliás, a um eixo temático do FSMJD, embora sem a pretensão de abordar e esgotar todos os temas albergados em cada um desses eixos, que são: EIXO 1 - Capitalismo, desigualdades, relações sociais, mundos do trabalho e sistemas democráticos de Justiça; EIXO 2 - Democracia, Arquitetura do Sistema de Justiça e as forças sociais; EIXO 3 - Sistema de Justiça, Democracia e Direitos de grupos vulnerabilizados; EIXO 4 - Democracia, comunicação, tecnologias e Sistema de Justiça; EIXO 5 - Perspectiva transformadora do sistema de Justiça e a centralidade da cultura nesse processo.

PROPOSTA

1. Elaborar um projeto de reforma do sistema de justiça a partir de conferências populares municipais, setoriais e regionais, num crescente movimento de elaboração de uma política pública para a justiça, a ser consolidada em uma conferência nacional e, então, transformada em minutas de textos de propostas de emendas constitucionais e de projetos de lei a serem oferecidas ao Congresso Nacional. (Eixo 2)

Sem prejuízo dessa proposta e de reafirmar que o conteúdo da reforma do sistema de justiça deve ser formulado, discutido e encaminhado a partir de um processo popular, algumas questões despontam como centrais para a superação dos déficits de legitimidade e eficácia social da justiça. Nesse sentido, desde logo apontam-se alguns elementos iniciais para orientar a discussão.

II - SUGESTÃO DE TEMAS PARA ORIENTAR AS CONFERÊNCIAS

A - ACESSO ÀS CARREIRAS E FORMAÇÃO DE SEUS MEMBROS

A magistratura, o Ministério Público, as Defensorias Públicas e a Advocacia Pública são carreiras com acesso por concurso de provas e títulos, o que atende ao requisito da pretendida excelência técnica na seleção. Entretanto, o nível de exigência desses concursos termina por limitar a representação da pluralidade social, étnica e racial brasileira nas respectivas instituições. Em geral, bacharéis oriundos das classes alta e média reúnem melhores condições financeiras para dedicar-se intensamente aos exames. Na média, as carreiras jurídicas se consolidaram com perfis elitistas e uma incapacidade de compreensão da realidade das populações em situação de maior vulnerabilidade. O nível de exigência desses concursos, o conteúdo programático e os critérios

de pontuação terminam por limitar a representação da pluralidade social, étnica e racial brasileira nas respectivas instituições.

Ademais, os concursos abordam estritamente o conhecimento jurídico, o que limita a capacidade das instituições de compreender o seu papel no contexto de um projeto constitucional de compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e de redução das desigualdades sociais, raciais e regionais. Igualmente, os operadores jurídicos revelam dificuldade na avaliação dos impactos de suas decisões no conjunto do sistema político e das funções democráticas do Estado.

Numa sociedade que vivenciou quase quatro séculos de um regime escravocrata, é preciso, mais do que nunca, ter uma postura antirracista, antipatriarcal e, portanto, não elitista. Para isso,

faz-se necessário aumentar a participação de pessoas negras no sistema de justiça e democratizar o acesso aos cargos de decisão.

De fato, em que pese haver, para todas essas carreiras, resoluções prevendo que 20% das vagas dos concursos devem ser preenchidas por pessoas negras, esse percentual não se efetiva na prática. É preciso que haja uma real discriminação positiva nas diversas fases dos concursos. Com as regras atuais, que contém cláusulas de barreira em todas as etapas (obrigação de fazer 50 pontos em todas as fases do concurso) os candidatos negros são beneficiados apenas na primeira fase.

De fato, devido à complexidade e dificuldade das provas discursivas, as notas de todos os candidatos, cotistas e não cotistas, igualam-se nas demais fases do concurso ao mínimo de 50 pontos e, assim, não há, na prática, efetiva discriminação positiva aos candidatos negros nas 2ª e 3ª fases.

PROPOSTAS

2. Acentuar intensamente as políticas de inclusão por meio de cotas raciais, sociais e para pessoas com deficiência em todos os processos de seleção de acesso a cargos públicos das carreiras do sistema de justiça. Para tanto, sugere-se a seguinte regra nos concursos públicos do Poder Judiciário, da Advocacia Pública, da Defensoria Pública e do Ministério Público: os candidatos que concorrem como cotistas serão eliminados somente quando não obtiverem, na média das provas objetiva, discursiva, prática, e oral, a nota mínima de 50 (cinquenta), na escala de 0 (zero) a 100 (cem). A cláusula de barreira de 50 pontos passaria, então, a ser exigida como resultado de uma média final, o que aumentaria significativamente a chance de aprovação. Valoriza-se, assim, o conhecimento de forma mais integral. Ressalte-se que a sistemática de notas mínimas diferenciadas já vem sendo adotada por outras instituições como o Progra-

ma de Pós-graduação da UnB. Além disso, considerando que o percentual de vagas reservadas é uma cota mínima e não máxima, o candidato inscrito como negro que obtiver pontuação suficiente para figurar na lista da ampla concorrência não deve ser contabilizado na cota. Ademais o percentual de vagas reservadas para cotas raciais deve considerar, a prevalência racial na base geográfica da instituição que promove o certame. Nestes mesmos moldes deve ser estabelecido o percentual de cotas para pessoas indígenas e transgeneres, haja vista que essa população também se acha alijada das instituições do sistema de justiça. (Eixos 2, 3 e 5)

3. Exigir nos concursos públicos de acesso a cargos públicos das carreiras do sistema de justiça conteúdos do campo das ciências sociais e política e da formação humanista, com a participação, nas respectivas bancas de seleção, de profissionais externos às próprias instituições e ao ambiente estritamente jurídico, assegurada

a equidade racial e de gênero na composição das bancas. (Eixos 2, 3 e 5)

4. Valorizar objetivamente, com a atribuição de pontuação na prova de títulos dos concursos públicos de acesso às carreiras jurídicas, a prévia atividade na defesa de grupos vulnerabilizados. (Eixos 2, 3 e 5)

5. Estabelecer a obrigação de capacitação, treinamento e reciclagem permanente para todos os membros das carreiras jurídicas, com conteúdo multidisciplinar voltado à consolidação das instituições como alicerces da democracia e da promoção e proteção de direitos humanos, como forma de realização do objetivo da República Federativa do Brasil constantes do art. 3º da Constituição e, especialmente, na temática do combate ao racismo estrutural e das questões de gênero. (Eixos 2, 3 e 5)

6. Estabelecer a obrigação das Escolas de formação profissional das carreiras públicas utilizarem professores externos à própria Instituição e estranhos às carreiras jurídicas como ministradores de conteúdos multidisciplinares voltados à concretude de direitos sociais e à atuação direcionada à consolidação da democracia e do Estado de Direito. (Eixos 2, 3 e 5)

7. Valorizar nas carreiras jurídicas a participação de seus membros em programas de extensão ou em atividades extras relacionadas à formação popular, à temática do combate ao racismo, à proteção da infância, às discriminações de questões de gênero e à garantia de direitos a grupos historicamente discriminados, notadamente a população periférica. (Eixos 2, 3 e 5)

B – ESTATUTO JURÍDICO

A despeito da promulgação da Constituição Federal, o Poder Judiciário, em algumas questões, ainda se orienta pela Lei Complementar nº 35/1979, sancionada nos estertores do último regime militar.

Por outro lado, cumpre reconhecer que o protagonismo do Ministério Público caminhou de passos dados com a redemocratização do país, quando da instituição da ação civil pública para a defesa do interesse coletivo, em decorrência da implementação da política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938/1981), complementada pela lei da ação civil pública (Lei nº 7.347/1985). Ainda assim, promotores e procuradores estavam sujeitos ao controle político da cúpula das unidades do Ministério Público e, por conseguinte, do chefe do executivo.

Acertadamente, com a nova Constituição, os integrantes da instituição foram investidos na

condição de agentes políticos, com prerrogativas de estamento similar aos juízes e membros do poder legislativo.

De modo semelhante, a Defensoria Pública, a partir da Emenda Constitucional nº 80, de 2014, obteve a garantia da autonomia administrativa e da independência funcional de seus membros, aproximando-a do estatuto jurídico das magistraturas.

Finalmente, a Advocacia Pública consolidou seu papel de função essencial à justiça e, embora não possa agir com autonomia e independência plena em razão de suas funções de defesa do Estado, tem cada vez mais sentido a necessidade de se consolidar como um agente do Estado, e não de governos.

Todo esse cenário de autonomia dessas instituições públicas do sistema de justiça não tem sido suficiente, porém, para impedir o uso político de seus quadros, especialmente de chefia, agrava-

do pela cooptação pelo governo ou atores privados de seus agentes. Esse fenômeno acarreta o risco de sucumbir ao temor reverencial ou de subserviência das chefias institucionais ao Poder Executivo e Legislativo quando interessadas na assunção de novas funções no Poder Judiciário ou no próprio Executivo. É indispensável que se avance em prevenir a captura dessas instituições e o desvirtuamento de suas missões mediante o uso do poder de nomeação de magistrados, ministros, embaixadores etc.

Ainda de acordo com a Lei Complementar nº 80/1994, a assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado deve ser exercida pela Defensoria Pública. No entanto, por dificuldades estruturais, a DPU não consegue atender à demanda de assistência judiciária na área trabalhista, uma vez que sequer concluiu a instalação de seus órgãos para atender à demanda da Justiça Federal (nas áreas criminal, previdenciária, de saúde e cível). A ausência de atuação da DPU nas questões trabalhistas era

compensada com a atuação dos sindicatos profissionais, a quem cabe a defesa dos direitos dos trabalhadores. Entretanto, o subfinanciamento dos sindicatos a partir da Reforma Trabalhista de 2017 terminou por asfixiar a capacidade de representação extrajudicial e judicial dos interesses dos trabalhadores.

Todas essas questões - desde a ausência de uma Lei Orgânica da Magistratura até a falta de estruturada da Defensoria Pública, passando pela relativa facilidade de cooptação de ocupantes dessas instituições - estão relacionadas com deficiências normativas diversas nos respectivos estatutos jurídicos, que devem ser especificamente enfrentadas.

PROPOSTAS

8. Incorporar ao regime jurídico do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública as seguintes regras: (Eixo 2)

8.1 - vedação de que seus membros participem de eventos financiados por empresas ou entidades associativas vinculadas a interesses empresariais, bem como proibição de que tenham viagens custeadas por advogados ou entidades cuja receita tenha origem, parcial ou totalmente, em atividade empresarial;

8.2 - proibição de seus membros participarem da gestão de sociedades empresariais ou de terem o controle societário, direto ou indireto, dessas sociedades;

8.3 - suspeição dos membros dessas carreiras para atuar e/ou votar em expediente no qual figure como interessada pessoa que tenha participado de seu processo de seleção para o cargo, seja durante as etapas compreendidas até o provimento do cargo, seja por endossar sua candidatura;

8.4 - estender aos membros de suas carreiras as regras sobre conflito de interesses e informação privilegiada, previstas na Lei nº 12.813/2013;

8.5 - Instituir quarentena de no mínimo 2 (dois) anos, com a vedação de nomeação para cargos no Poder Judiciário e no Poder Executivo, aplicável aos presidentes de Tribunais, chefes dos Ministérios Públicos, das Defensorias Públicas, das entidades de Advocacia Pública, inclusive municipais, assim como aos presidentes do Conselho Federal e Estaduais da OAB, ao Ministro da Justiça e aos Secretários de Estado de Justiça e Segurança Pública, salvo a hipótese de ingresso por concurso público.

8.6 vedação de exercer a advocacia privada enquanto no exercício dos respectivos cargos;

9. Restringir a persecução disciplinar de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública à representação da pessoa ofendida nos casos de alegada violação à imagem e/ou à honra em manifestações públicas ou publicações promovidas em perfis pessoais nas redes sociais, quando a suposta ofensa for exclusivamente a interesse privado disponível (Eixos 2 e 4)

10. Fortalecer a Defensoria Pública da União com a instalação de unidades com atribuição para atuar perante todas as unidades da Justiça Federal e, especialmente, das Defensorias Trabalhistas em todo o país. (Eixos 2 e 3)

C - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Em 2004 foram instituídos os Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, como ferramentas de controle administrativo, financeiro e disciplinar das instituições integrantes desses dois pilares do sistema de justiça. Transcorridos 18 anos dessa inovação, nota-se que, apesar de avanços importantes na transparência e em outros aspectos do funcionamento dos órgãos de justiça e do Ministério Público, esses Conselhos, em determinadas situações, dão mostra de captura corporativa e política.

Em especial, tem ganhado robustez o poder legisferante de base corporativa por parte do CNJ e do CNMP, que suplantam seu poder de controle do sistema de justiça para ditar a conveniência e a oportunidade do exercício do próprio “ius puniendi” estatal, sem amarras legais.

Mais grave, por vezes os Conselhos passam longe da necessidade de garantir que a justiça as-

suma compromisso transformador da realidade nacional – tal como reclamado pelo artigo 3º da Constituição – e se submeta a um regime de prestação de contas à sociedade.

De destacar que a regulamentação das atividades desses colegiados ocorreu com as lacônicas Leis nº 11.372/2006 e nº 11.364/2006, as quais não detalharam o processo de aprovação de seus Conselheiros pelo Senado Federal. Em igual sentido, a lei não definiu o quórum de deliberação do colegiado, a distribuição das atribuições dos Conselheiros, ou mesmo, a regulamentação dos procedimentos a serem observados, sobretudo em caso de denúncia de irregularidades imputadas a membro Poder Judiciário ou do Ministério Público. Tampouco há dispositivo legal que autorize a participação e o voto do Vice-procurador-geral da República no CNMP, inclusive presidindo o colegiado. Assim, competiu aos próprios Conselheiros definir essas questões e, inconvenientemente, impor limites à sua própria atuação, mediante a aprovação de

seu Regimento Interno. Enquanto o Ministério Público da União e dos Estados são regulados por leis específicas, que regem suas prerrogativas, deveres e atribuições, o Conselho Nacional do Ministério Público exerce suas atribuições praticamente à margem de um marco legal adequado. Isso acarreta insegurança na atuação, oscilação de entendimentos, tensão com o princípio da legalidade e, mais grave, uma extensão indevida do exercício desse poder regulador. Situação semelhante ocorre também no Conselho Nacional de Justiça, agravada pela ausência de uma Lei Orgânica da Magistratura editada após a Constituição de 1988, o que tem permitido uma exagerada discricionariedade ou mesmo arbitrariedades no exercício de suas funções.

Não é por outra razão que se registra a expansão do processo de inovação normativa, de base corporativa, na medida em que a introdução de institutos, prerrogativas e atribuições por mero

ato administrativo nas instâncias colegiadas das demais unidades do Poder Judiciário e do Ministério Público é fomentada, quando senão ratificada, pelos respectivos Conselhos, flexibilizando-se o regime de legalidade que então predominava ao perseguir-se os objetivos definidos na Constituição Federal.

Por outro lado, é necessário reorientar os objetivos e o funcionamento do CNJ e do CNMP para transformá-los em órgãos de efetivo controle social, afastando-os da captura política e corporativa.

Para tanto, cumpre promover reforma profunda no regime jurídico de tais colegiados, de modo a garantir a participação da sociedade civil e conferir maior transparência no processo de seleção para os cargos de Conselheiro, especialmente àqueles destinados a: “... cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada...” - arts. 104-B, XIII, e 130-A, VI, da CF.

Finalmente, também para garantir maior participação social nas instituições do sistema de justiça, impõe-se que os Tribunais, o Ministério Público, os órgãos da Advocacia Pública e a OAB instituam ouvidorias externas e autônomas.

PROPOSTAS

11. Alterar a composição do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público para contemplar que ao menos 1/3 de suas vagas sejam providas com participação popular, mediante a inclusão de representantes eleitos diretamente por movimentos sociais e organizações não-governamentais vinculadas à promoção da democracia e dos direitos humanos, a exemplo do que ocorre em outros órgãos e mecanismos de controle social (CNDH, CNS, CPCT etc). (Eixos 2, 3 e 5)

12. Aprovar uma Lei Orgânica para o Conselho Nacional de Justiça e para o Conselho Nacional do Ministério Público, garantindo que o marco normativo que orienta tais colegiados observe a reserva legislativa com relação: ao processo de nomeação de seus integrantes, o quórum e os procedimentos de deliberação do colegiado; a distribuição das atribuições entre seus integran-

tes; o regime de impedimentos, suspeições e vedações. (Eixo 2)

13. Estabelecer a hipótese de suspeição objetiva do Conselheiro para atuar e votar em expediente no qual figure como interessada pessoa que tenha participado de seu processo de seleção, seja durante as etapas compreendidas até o provimento do cargo, seja por endossar publicamente sua candidatura. (Eixo 2)

14. Implementar ouvidorias em todas as instituições do sistema de justiça, ocupadas por membros externos às respectivas carreiras, com mandato eletivo por indicação da sociedade civil organizada, com poderes de escuta e recomendação, bem como assento nos órgãos colegiados dessas instituições, quando pertinente com suas atribuições. (Eixos 2, 3 e 5)

D - NOMEAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA E DOS PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA

Os processos de nomeação dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos padecem de vícios pela ausência de participação dos destinatários da atuação do Ministério Público, ou seja, de representantes da coletividade social, e pela excessiva dependência dos candidatos ao posto a uma decisão do chefe do Poder Executivo, a quem lhes compete controlar.

Especialmente no caso do Ministério Público da União, o processo sofre prejuízos pela concentração quase absoluta do poder de decisão no Presidente da República, que nomeia o Procurador-Geral da República entre quaisquer dos membros da carreira com mais de 35 anos de idade, com a obrigação de tão somente sufragar sua decisão ante o Senado Federal. De notar que não houve, na história, uma única ocasião na qual

o Senado tenha deixado de aceitar a indicação presidencial, o que revela a ineficiência desse modelo para limitar ou controlar a decisão do Presidente da República.

Em todos os níveis – federal e estadual, assim como no distrital – notam-se consequências gravosas desse modelo. Uma delas é a eventual subserviência de alguns chefes institucionais aos interesses do Poder Executivo. Outra se refere à falta de compromisso do Procurador-Geral com os impactos das atividades do sistema de justiça junto à sociedade. Não há accountability em relação à atuação do Procurador-Geral, ou seja, transparência, prestação de contas e controle social sobre as ações do Ministério Público. Em algumas gestões, nota-se, inclusive, uma concentração da atividade do Procurador-Geral em atender a interesses corporativos, o que muitas vezes depende de um bom relacionamento com o chefe do Executivo e o Legislativo, também sacrificando a independência.

Esse esvaziamento da independência está diretamente relacionado com o sistema de nomeações e de reconduções. Com mandatos curtos (dois anos), cujo lapso é insuficiente para implementar projetos estruturais, é compreensível que os Procuradores-Gerais almejem ao menos uma recondução. Entretanto, essa pretensão depende, em razão do sistema de listas tríplices formadas pelos membros da carreira (exceção ao Ministério Público Federal, que sequer tem lista tríplice oficial), da satisfação de interesses corporativos, em primeiro lugar, e, ainda, do acolhimento da recondução pelo chefe do Executivo, o que, obviamente, potencializa a possibilidade de influência indevida dessa autoridade sobre o Procurador-Geral e, em consequência, na própria atividade da instituição no controle do governo. Em suma, exsurge um conflito de interesses latente na admissão da recondução, que reforça a debilidade do processo originário de nomeação.

Finalmente, um outro fator de fragilidade do Ministério Público se refere à possibilidade do chefe do Poder Executivo poder nomear o Procurador-Geral para cargos ou funções no próprio Executivo ou no Judiciário. Com efeito, não raras vezes se refere, por exemplo, que o Presidente da República pode nomear o Procurador-Geral da República para uma vaga de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Nos Estados, por sua vez, verifica-se que ex-Procuradores Gerais terminam por integrar a equipe de Secretários de Estado ao fim do mandato. Essa possibilidade de nomeações de Procuradores-Gerais ou ex-Procuradores-Gerais para cargos em outros poderes potencializa um indevido efeito de aproximação das chefias institucionais com o Poder Executivo, caso o Procurador-Geral tenha a pretensão de exercer uma dessas funções fora da instituição. Uma vez mais, sacrifica-se um dos cânones mais importantes do Ministério Público, qual seja, sua independência e autonomia ante os poderes do Estado, os interesses políticos e as agendas pessoais. Essa debilidade do sistema foi tratada na Proposta 8.5, que ora se reitera como essencial para a independência do Ministério Público.

PROPOSTAS

15. Desmembrar o cargo de chefe do Ministério Público da União em relação ao de chefe do Ministério Público Federal. O Procurador-Geral da República é o chefe dos 3 ramos do MPU, com representação no STF, nomeado entre os membros de qualquer dos seus ramos, com mais de trinta e cinco anos de idade e de dez anos na carreira, da seguinte forma: (Eixos 2 e 3)

15.1 - o processo se origina com a formação de lista tríplice elaborada pelos membros da carreira (igualando o processo ao que ocorre nos demais ramos do MP brasileiro);

15.2 - perante o Senado Federal, os integrantes da lista tríplice são submetidos a escrutínio público, em Audiência Pública, para a qual serão convocados os cidadãos em geral, as organizações não governamentais, a OAB, as associações profissionais, e as entidades acadê-

micas e de direitos humanos, que poderão apresentar, por escrito e fundamentadamente, observações, objeções e comentários sobre os candidatos aos cargos;

15.3 - após, os candidatos submetem-se a sabatina perante o Senado Federal;

15.4 - dentre os candidatos que integram a lista tríplice, que podem ser de quaisquer dos ramos do MPU, será escolhido aquele que obtiver a maior votação no Senado Federal;

15.5 - finalmente, o Presidente da República homologa a escolha do Senado Federal, formalizando a nomeação.

16. O Procurador-Geral do Ministério Público Federal é o chefe do Ministério Público Federal e será nomeado pelo Procurador-Geral da República, dentre integrantes da instituição, com mais de trinta e cinco anos de idade e de dez anos na carreira, integrante de lista tríplice

escolhida mediante voto plurinominal, facultativo e secreto, pelo Colégio de Procuradores para um mandato de três anos, vedada a recondução, observado o mesmo processo. Caso não haja número suficiente de candidatos com mais de dez anos na carreira, poderá concorrer à lista tríplice quem contar mais de dois anos na carreira.

17. Alterar o processo de nomeação dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados para incluir, entre a elaboração da lista tríplice pelos membros da carreira e a nomeação pelos Governadores de Estado, o debate público das candidaturas perante as Assembleias Legislativas, em audiência pública, para a qual serão convocados os cidadãos em geral, as organizações não governamentais, a OAB, as associações profissionais, e as entidades acadêmicas e de direitos humanos, que poderão apresentar, por escrito e fundamentadamente, observações, objeções e comentários sobre os candidatos aos cargos; (Eixos 2 e 3)

18. Alterar o processo de nomeação do Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para, igualmente, incluir a etapa de deliberação com participação parlamentar e social sobre os integrantes da lista tríplice ante o Senado Federal; (Eixos 2 e 3)

19. Assegurar a elegibilidade ao cargo de chefe do Ministério Público a qualquer integrante vitalício com mais de 10 anos de carreira.

20. Alterar o processo de nomeação do Procurador-Geral do Ministério Público do Trabalho para, igualmente, incluir a etapa de deliberação com participação parlamentar e social sobre os integrantes da lista ante o Senado Federal, com previsão de aprovação por maioria absoluta. (Eixos 2 e 3)

21. Fixar o mandato do Procurador-Geral da República e das chefias de todos os ramos do Ministério Público brasileiro em 3 anos, vedada a recondução imediata. (Eixos 2 e 3)

22. Instituir a obrigação de o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais de todos os ramos do Ministério Público brasileiro apresentarem, ao início de seu mandato, em audiência pública na sede dos respectivos órgãos legislativos que participaram de suas escolhas, o planejamento estratégico e o plano geral de atuação de seus respectivos Ministérios Públicos, bem como o dever de anualmente prestar contas, também em audiência pública, de seus atos. Em referidas audiências públicas deve ser garantida voz aos presidentes de todas as comissões legislativas, aos representantes legais das organizações da sociedade civil e a qualquer do povo, mediante prévia inscrição. (Eixos 2 e 3)

E - DESCONCENTRAÇÃO DE PODERES DAS CHEFIAS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS

O Ministério Público foi uma das instituições mais reformadas pela Constituição de 1988. A ele foram atribuídas funções relacionadas à defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e indisponíveis, o que inclui toda a gama de direitos coletivos e difusos, e os direitos e interesses das minorias, de hipossuficientes e das populações indígenas. Houve, para o cumprimento dessas funções, a oferta de ferramentas judiciais e extrajudiciais (ação penal pública, ação civil pública, procedimento de investigação criminal e inquérito civil). Em razão da relevância dessas funções, ao MP e a seus membros foi garantido um regime jurídico de autonomia funcional e independência administrativa, que os protege de indevidas ingerências externas.

Nota-se, entretanto, que, apesar da sua missão

de defensor da democracia e de controle da administração, as normas legais que organizaram a instituição concentraram desproporcionalmente poderes nas mãos dos Procuradores-Gerais, justamente a autoridade ministerial mais sujeita a pressões externas, como referido no item precedente. Ainda que seja fundamental que o Procurador-Geral assuma responsabilidades adicionais em razão da natureza também política e administrativa de sua função, a excessiva centralização de poderes inerentes à atuação tem acarretado danos à capacidade da instituição de agir com autonomia e independência.

Isso é ainda mais grave em razão do amplo leque de autoridades federais e estaduais que gozam de prerrogativa de foro por função, remetendo aos Procuradores-Gerais toda a atribuição para a persecução criminal e, em alguns Estados, para a investigação de atos de improbidade administrativa.

Ademais, nota-se que o sistema normativo do Ministério Público não previu, com a clareza neces-

sária, o controle dos atos dos Procuradores-Gerais ou mesmo das suas omissões, o que colide com o princípio republicano de que toda autoridade deve estar submetida a algum tipo de supervisão. Não é compatível com o regime republicano e com o Estado de Democrático de Direito a pretendida insindicabilidade de atos, administrativos ou finalísticos, de autoridade, inclusive do Procurador-Geral da República. Uma das hipóteses mais sensíveis, e que tem provocado tensões na relação do Ministério Público com o Supremo Tribunal Federal, refere-se justamente à ausência de procedimento específico para a revisão das decisões dos Procuradores-Gerais no arquivamento de investigações de autoridades beneficiárias de foro especial. Na prática, trata-se de um caminho seguro para a impunidade e a certeza da irresponsabilização.

Também chama a atenção como a reunião de demasiados poderes de gestão da carreira dá capacidade ao Procurador-Geral para controlar a atuação de órgãos essenciais da instituição, inclusive dando-lhe oportunidade para desestrutu-

rar iniciativas relevantes ou direcionar a atuação da instituição de acordo com eventuais conveniências políticas ou pessoais.

Finalmente, em tema agora específico à organização do Ministério Público União, mas que tem profundo impacto na relação com todos os ramos do Ministério Público brasileiro, destaca-se a necessidade de se evoluir na estruturação, com autonomia, dos órgãos de defesa e promoção dos direitos humanos. Trata-se de matéria que afeta, inclusive, as relações internacionais do Estado brasileiro, constantemente admoestado pelo Conselho de Direitos Humanos e pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU sobre a necessidade de garantir que essas funções sejam desenvolvidas com especial autonomia. A excessiva concentração de poderes no Procurador-Geral faz com que a atividade em direitos humanos esteja, indevidamente, submetida a seus entendimentos pessoais na matéria e a todo o jogo de relações do Procurador-Geral com o Poder Executivo, o que compromete a capacidade da instituição de agir em conformidade com os Princípios de Paris.

PROPOSTAS

23. Definir que os arquivamentos promovidos pelo Procurador-Geral da República em inquéritos policiais ou judiciais, ou procedimentos de investigação criminal, caso não homologados pelo Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça, conforme o caso, sejam submetidos a revisão pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal. (Eixo 2)

24. Definir que os arquivamentos promovidos pelos Procuradores-Gerais de Justiça, em inquéritos policiais ou judiciais, ou procedimentos de investigação criminal, caso não homologados pelos respectivos Tribunais de Justiça, sejam submetidos a revisão pelo Conselho Superior. (Eixo 2)

25. Submeter as investigações conduzidas pelos Procuradores-Gerais a controle de prazos, inclusive prorrogações, perante os Conselhos Superiores dos respectivos ramos, ou judicialmente. (Eixo 2)

26. Definir que a atribuição originária dos Procuradores-Gerais de todos os ramos do Ministério Público é restrita às hipóteses de procedimentos criminais de competência originária perante o Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça, no caso do Procurador-Geral da República, e dos respectivos Tribunais de Justiça, no caso dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito-Federal e Territórios. Em consequência, fica vedada a atribuição originária dos Procuradores-Gerais para procedimentos cíveis, inclusive relativos a ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa. (Eixo 2)

27. Definir que o arquivamento, pelo Procurador-Geral da República, de requerimentos para a propositura de representação para intervenção federal em Estados e no Distrito Federal, em caso de recurso da parte interessada, seja submetido à revisão pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal. (Eixo 2)

28. Alterar a composição do Conselho Superior do Ministério Público Federal para ampliar a sua representatividade e pluralidade, bem como sua autonomia em relação ao próprio Procurador-Geral da República. O Conselho seria composto por 10 membros, sendo: o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República como membros natos, 6 subprocuradores-gerais da República e 2 procuradores regionais da República. Esses 8 membros seriam eleitos pelo colégio integral de membros da carreira do MPF, extinguindo-se o colégio eleitoral restrito de subprocuradores-gerais da República. (Eixo 2)

29. Determinar que seja instituída rubrica própria, no orçamento do Ministério Público Federal, à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, para o adequado desempenho de suas funções como instituição de direitos humanos. (Eixo 2)

30. Estabelecer que a escolha do Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério

Público Federal, poderá recair sobre qualquer membro do Ministério Público Federal com mais de 35 anos de idade e 10 anos na carreira, e com atuação prévia por pelo menos 5 anos em temas de direitos humanos. A escolha deverá se dar a partir de lista tríplice apresentada pelo Procurador-Geral da República. Em consulta pública, organizações não governamentais, a OAB, associações profissionais, entidades acadêmicas e de direitos humanos, e os cidadãos em geral poderão apresentar, por escrito e fundamentadamente, observações, objeções e comentários sobre os candidatos. Caberá ao Conselho Superior do Ministério Público Federal, após discussão dos resultados da consulta pública, definir o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão. O mandato do PFDC passará a ser de 3 anos, sem possibilidade de recondução imediata. (Eixo 2)

31. Definir que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão deverá, anualmente, apresentar relatório de atividades em audiência

pública perante a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados. (Eixo 2)

32. Estabelecer que as promoções por merecimento de membros do Ministério Público da União são decididas pela maioria de votos dos respectivos Conselhos Superiores. (Eixo 2)

33. Estabelecer que a escolha dos Coordenadores das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público da União é de atribuição do Conselho Superior do respectivo ramo, em decisão por maioria de votos. (Eixo 2)

F – ADVOCACIA POPULAR

A Constituição de 1988 garantiu assistência jurídica a toda a população carente, mediante as Defensorias Públicas. Igualmente, atribuiu ao Ministério Público a função de defesa de interesses difusos e coletivos de qualquer natureza, o que, por óbvio, pressupõe uma atuação destacada dessa instituição na defesa dos interesses das populações em situação de vulnerabilidade. De modo semelhante, uma ampliação da atuação dos legitimados para a proteção jurídica de interesses de coletividades hipossuficientes de desde uma perspectiva socioeconômica deveria produzir um aumento na judicialização de casos relacionados a esses interesses. Ou seja, a magistratura teria que lidar mais amiúde com temas relacionados à tutela de interesses populares.

Entretanto, a educação na academia – em que pese as políticas de cotas – permanece elitista e pouco tem evoluído, no curto prazo, para prepa-

rar os profissionais do direito para lidar com esses interesses sociais da população em maior situação de vulnerabilidade pela desigualdade do país.

Nesse contexto, afigura-se indispensável a promoção de estratégias para ampliar a capacitação dos operadores do direito, atuantes da advocacia privada à magistratura, para conhecer, compreender e defender os interesses das classes populares.

PROPOSTAS

34. Fomentar políticas públicas que estimulem as faculdades de direito a formarem profissionais dedicados à advocacia popular, inclusive mediante projetos de extensão. (Eixo 2)

35. Comprometer a OAB no estímulo à prestação de serviços pro bono por profissionais ou escritórios de advocacia no campo da advocacia popular. (Eixo 2)

G - PERSEGUIÇÃO RACIAL, SOCIAL e ECONÔMICA

Por múltiplas razões que escapam às pretensões deste arrazoado, o sistema de justiça brasileiro tem se notabilizado por um papel de estímulo ou tolerância à vitimização da população jovem e negra, atingida pela violência em geral, pela violência estatal em particular e, ainda, pelo encarceramento em massa. Qualquer reforma séria do sistema de justiça necessita enfrentar esse quadro de sistemática violação de direitos da população negra, o que inclui a impunidade de agentes estatais envolvidos com a morte de civis.

PROPOSTAS

36. Rever a Lei de Drogas para reverter, no mínimo: a criminalização do pequeno varejo no comércio de drogas; a discriminação subjetiva da distinção entre tráfico e consumo, que está na raiz do encarceramento da população negra; e a proibição de drogas de menor potencial entorpecente, tal como a cannabis. (Eixos 3 e 5)

37. Regular o uso da cannabis para fins terapêuticos, autorizando sua produção, prescrição e comercialização em território nacional. (Eixos 3 e 5)

38. Instituir procedimento de remessa necessária ao respectivo Tribunal de toda decisão que decretar ou mantiver prisão cautelar. (Eixo 2)

39. Rever a competência da Justiça Militar para limitá-la, em tempos de paz, ao processamento e

juízo de causas estritamente disciplinares, nos termos da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. (Eixo 2)

40. Incorporar o Ministério Público Militar ao Ministério Público Federal, observando o modelo de atribuições adotado nos Estados. (Eixo 2)

41. Incluir em lei o dever dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, em todos os atos instrutórios extrajudiciais ou judiciais dos quais participar, como audiências, reconstituições, tomadas de declarações e acareações, conforme suas prerrogativas, de velarem pelo respeito à dignidade psicossocial das vítimas, inclusive: (Eixos 2, 3 e 5)

41.1 De adotar todas as providências ao seu alcance para evitar a ocorrência ou o prosseguimento de qualquer forma de humilhação, revitimização, degradação, ofensa

ou uso de argumentos ou expressões injuriosas ou ofensivas à individualidade, costumes, aparência ou à vida pregressa da vítima e que não se relacionem estritamente à prova.

41.2 De representar disciplinarmente contra a autoridade autora das ofensas, adotando as medidas extrajudiciais e judiciais para anular o respectivo ato.

42. Incluir em lei o dever dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública de zelar pela continuidade do funcionamento da pessoa jurídica, pela manutenção de seus postos de trabalho e pelo prosseguimento de suas atividades lícitas, desde que não inviabilize a reparação do dano. (Eixos 1 e 2)

43. Proibir prisões fundadas unicamente em reconhecimento fotográfico (filtragem racial). (Eixo 3)

H - FORTALECIMENTO DOS SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES DE TRABALHADORES

No início do século passado, as lutas operárias se expandiam, as entidades sindicais se estruturavam e o Estado Liberal, para conter o movimento dos trabalhadores, decidiu emoldurá-lo no seio estatal. O Estado conferiu, assim, a aparência de dádivas do Estado às reivindicações dos trabalhadores. O sindicalismo estatal estabeleceu a unicidade sindical, a estrutura confederativa, o imposto sindical, a lei de enquadramento sindical e incentivou a prática assistencialista no interior das organizações. O golpe de 1964 intensificou o controle das entidades sindicais e pôs ainda mais limites à livre organização dos trabalhadores.

Acontece que a introdução de plantas industriais modernas, sua concentração geográfica (particularmente no ABC paulista), os novos contingentes de assalariados, entre outros atores, contribuíram para que, na segunda metade dos anos 1970, brotasse um amplo movimento reivindi-

catório e grevista. Nesse contexto, surgiram as centrais sindicais; houve avanço na organização nos locais de trabalho e criação de comissões de fábrica; defesa da autonomia e da liberdade sindical; participação ativa de representantes dos trabalhadores durante a Assembleia Nacional Constituinte. A Constituição de 1988 pôs fim ao estatuto padrão, estabeleceu o amplo direito de greve e a sindicalização dos funcionários públicos, mas manteve a unicidade sindical e o imposto sindical.

Ocorre que em época de capitalismo financeiro, sobressalta o poder dos grandes acionistas, que impõem pressão negativa sobre os salários e aumento de produtividade em busca de novas formas de rentabilidade. Nesse contexto, o neoliberalismo estabelece a seguinte receita: desregulamentação, flexibilização, privatização, terceirização etc.. Esses fatos acabaram gerando consequências para as entidades sindicais profissionais: fragmentação e diluição das categorias, diminuição do poder de luta, aumento da informalidade e, portanto, afastamento dos trabalhadores das entidades sindicais.

A situação se agravou com a Revolução Informacional e o surgimento de formas de contratação precárias por empresas que fornecem serviços por meio de plataformas digitais. Hoje, é reconhecida a situação de intensa vulnerabilidade de entregadores, motoristas e tantas outras categorias de trabalhadores contratados por “empresas de aplicativo”; de trabalhadores que laboram nas chamadas “fazendas de cliques”; ou de trabalhadores que laboram nas mais diversas empresas de crowdwork, sem garantias ou direitos trabalhistas. A exploração do trabalho humano foi intensificada e generalizada.

E esses trabalhadores já não estão mais concentrados nas fábricas, trabalhando lado-a-lado, debatendo seus problemas, buscando soluções coletivas a partir da identificação de interesses comuns. Eles estão dispersos – o que dificulta a atuação sindical.

O mundo do trabalho está em crise. E a superação da crise trabalhista depende da superação da

crise do sindicalismo; depende do fortalecimento das entidades sindicais, de modo a facilitar a compensação da desigualdade Capital X Trabalho.

É preciso garantir a ampla liberdade sindical. E esta pressupõe o reconhecimento do amplo direito de greve. No âmbito internacional, a greve é reconhecida como um direito em diversos instrumentos como na Carta da Organização dos Estados Americanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entre outros.

A Constituição da República previu expressamente a greve como um direito fundamental dos trabalhadores. O artigo 9º garante expressamente o poder dos sindicatos de decidirem sobre a oportunidade de exercer o direito de greve e sobre os interesses que podem por meio dela defender. A greve, inclusive a política e ambiental, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de vida.

E a lei e o Poder Judiciário não podem restringir o direito fundamental. Deve protegê-lo. E assim são constitucionalmente admissíveis todos os tipos de greves reivindicatórias, de solidariedade, greves políticas, greves ambientais, greves de protesto. Não há que se declarar a abusividade de tais greves, como vem fazendo com frequência o Judiciário. Questões decorrentes de políticas econômicas, ambientais e sociais têm consequências imediatas para os trabalhadores. Por isso, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT reconhece esses tipos de greve.

PROPOSTAS

44. Garantir o amplo direito de greve, disposto no art. 9º da Constituição da República, segundo o qual compete aos trabalhadores decidir sobre os interesses que devem por meio da greve defender, sendo admissíveis todos os tipos de greves reivindicatórias, de solidariedade, greves políticas, greves ambientais e greves de protesto, dentre outras. (Eixo 1)

45. Retomar a ultratividade das convenções e acordos coletivos de trabalho. (Eixo 1)

46. Acabar com a sindicalização por categoria e com a unicidade sindical, ratificando-se a Convenção 87 da OIT. (Eixo 1)

47. Assegurar que seja cumprido o artigo 114 da Constituição Federal, que prevê a competência da Justiça do Trabalho para todas

as relações de trabalho, a fim de assegurar a fruição, por todos e todas os trabalhadores e as trabalhadoras, dos direitos fundamentais, especialmente quanto aos previstos no artigo 7º da Constituição Federal.

I - REVOGAÇÃO DA REFORMA TRABALHISTA

A Reforma Trabalhista buscou ampliar formas precárias de contratação: contrato de trabalho intermitente, autônomo exclusivo, contratação de trabalhador como pessoa jurídica, terceirização de atividade-fim, trabalho em tempo parcial. A reforma equiparou dispensas coletivas às dispensas individuais, dispensando a participação dos trabalhadores nas rescisões coletivas; acabou com a ultratividade das normas coletivas e, abruptamente, pôs fim à contribuição sindical obrigatória, fragilizando as entidades sindicais profissionais; acabou com as homologações de rescisões contratuais pelos sindicatos; fez prevalecer normas negociadas sobre normas legisladas em um contexto de fragilização das entidades sindicais; impôs restrições de acesso à Justiça, entre tantas outras nocividades aos direitos trabalhistas. E ao saudável propósito de estabelecimento de um patamar civilizatório mínimo nas relações trabalhistas.

As consequências desastrosas impostas pela Reforma Trabalhista à vida dos trabalhadores são analisadas por inúmeras pesquisas científicas que atestam que houve queda nos rendimentos dos trabalhadores desde o primeiro mês de vigência da Reforma Trabalhista; que houve incremento na acidentalidade fatal e crescimento dos lucros, mas a taxa de investimento no país foi das menores da sua história; que o Brasil deixou de ser um dos países prioritários do investimento estrangeiro; que houve ampliação do desemprego e da subocupação; que caiu o número de empregos formais; que foi restringido o Direito de Acesso à Justiça; que foi fragilizada a defesa dos trabalhadores pelas suas entidades representativas, com consequência para o sistema de justiça.

PROPOSTA

48. A revogação da Reforma Trabalhista e a conclusão do processo legislativo do Estatuto do Trabalho, elaborado no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do senado (Sugestão Legislativa SUG nº 12/2018). (Eixo 1)

J - RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO 158 DA OIT E RELAÇÃO DE EMPREGO PROTEGIDA CONTRA DESPEDIDA ARBITRÁRIA OU SEM JUSTA CAUSA (art. 7º, I, da CR)

Nos termos do art. 170 da Constituição, o preceito fundamental do pleno emprego manifesta-se nas várias etapas de formação do contrato de trabalho. Ele também se manifesta por meio do princípio da continuidade do vínculo empregatício. Esse princípio desautoriza o exercício ilimitado da livre iniciativa, consubstanciado na liberdade patronal de despedimento. Não se pode conceber como puramente potestativo o direito do empregador de retirar - abrupta e desmotivadamente - a fonte de sustento do trabalhador e de sua família.

A liberdade patronal deve encontrar limites. Se o homem é por natureza um ser social, é evidente que se deve conceber sua liberdade tendo em vista o homem social, que não existe isolado da

sociedade. A liberdade humana, portanto, é uma liberdade social, liberdade situada. Assim, é necessário garantir a plena eficácia do inciso I do art. 7º da Constituição Federal.

PROPOSTAS

49. Ratificar a Convenção nº 158 da OIT que adota o conceito de dispensa socialmente justificável, exigindo motivos e critérios para o encerramento do vínculo. (Eixo 1)

50. As dispensas em massa, no caso de empresas que receberam financiamento de órgãos públicos, como o BNDES, deverão ser precedidas da demonstração de que os propósitos que justificaram o aporte de recursos públicos tenham sido cumpridos e que se tenha observado metas e parâmetros rigorosos ditados pela função social do fomento recebido. (Eixo 1)

