



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

PROJETO BRA/07/004

Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa

Projeto Pensando o Direito

Convocação nº 001/2011 – Seleção de Projetos

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, por meio do Projeto BRA/07/004 – Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa – firmado com a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL, com o intuito de manter e de fortalecer o diálogo entre a Secretaria e atores acadêmicos como Universidades e Centros de Pesquisa, bem como de qualificar e subsidiar seu trabalho de análise e elaboração de propostas normativas, torna pública a presente Convocação para seleção de projetos e convida os interessados a apresentarem propostas, nos termos aqui estabelecidos.

1 - CONTEXTO

A Secretaria de Assuntos Legislativos - SAL, órgão do Ministério da Justiça que tem como objetivo institucional a preservação da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais, produz cerca de 500 pareceres por ano sobre os mais diversos temas jurídicos. Tais pareceres instruem a elaboração de novos textos normativos, a posição da bancada governista no Congresso, bem como a sanção ou veto presidencial.

Em seu trabalho cotidiano, no entanto, a equipe da SAL por muitas vezes não tem a possibilidade de incorporar discussões jurídicas de ponta desenvolvidas no meio acadêmico brasileiro. Isso se deve, entre outros fatores, ao pouco diálogo existente com a academia e à escassa produção de pesquisas jurídicas de cunho empírico fundamentais ao processo de elaboração normativa.

Para alterar essa situação, a SAL lançou em maio de 2007 o Projeto “Pensando o Direito”, com o objetivo de estreitar laços com a academia e qualificar a Secretaria em seu trabalho cotidiano de



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

elaboração normativa.

Mediante processo de seleção pública, a Secretaria firmou Cartas de Acordo com instituições de ensino públicas e privadas para a realização de pesquisas em nove áreas específicas, com o intuito de manter relacionamento temático perene durante a vigência do acordo de cooperação técnica e de receber produto final qualificado. Os resultados alcançados pela primeira edição podem ser comprovados tanto pelo incremento do papel da Secretaria no debate legislativo quanto pela qualidade dos produtos finais.

A experiência de êxito motivou o lançamento da segunda edição do Projeto no início de 2008. Essa segunda edição foi realizada em duas etapas. A primeira teve como foco os eixos de Direito Penal e Processual Penal e de Direito Constitucional e Eleitoral, que se desdobraram em 7 (sete) áreas temáticas específicas. A segunda etapa envolveu mais 8 (oito) áreas temáticas em diversos campos do Direito. Os resultados finais de todas as pesquisas desta segunda edição foram finalizados e entregues à SAL em março de 2009.

A terceira edição do Projeto “Pensando o Direito” teve início com a Convocação 01/2009, lançada em janeiro de 2009 com 10 (dez) áreas temáticas, das quais foram selecionadas 9 (nove) equipes de pesquisa. Em uma segunda etapa, foi lançada em junho de 2009 a Convocação 02/2009 com 5 (cinco) áreas temáticas, das quais foram selecionadas 4 (quatro) equipes de pesquisa, que tiveram seus relatórios publicados no ano de 2010. Com os resultados das edições de 2009, até o presente momento, foram lançadas 32 (trinta e duas) publicações da *Série Pensando o Direito*.

Na quarta edição o projeto lançou a Convocação 01/2010, com 10 (dez) áreas temáticas das quais foram selecionadas 8 (oito) equipes de pesquisa, cujos relatórios finais se encontram em fase de conclusão para publicação. Em 2010, o projeto Pensando o Direito recebeu o Prêmio ENAP de Inovação na Gestão Pública Federal.

A quinta edição do projeto se inicia com a presente Convocação e contará com 8 (oito) áreas temáticas.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

II - OBJETO

Estabelecer parcerias com instituições públicas ou privadas para o desenvolvimento de pesquisas em temas jurídicos considerados prioritários pelo Ministério da Justiça, que possam ser objeto de elaboração ou alteração legislativa. As instituições selecionadas ficarão responsáveis pela coordenação de grupos de pesquisa e pela elaboração de relatórios (produtos) relacionados com cada uma das seguintes áreas temáticas:

- 1. Lei de Execução Penal**
- 2. Banco de perfis genéticos para fins de persecução criminal**
- 3. Crime de cartel e a reparação de danos no Poder Judiciário brasileiro**
- 4. Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil**
- 5. Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas**
- 6. Recuperação de terras públicas e modernização do sistema de registro de imóveis**
- 7. Regime jurídico de cooperativas populares e economia solidária**
- 8. Internalização das normativas do MERCOSUL**

Os temas pesquisados deverão contemplar as especificidades de cada área, conforme as indicações estabelecidas pela Secretaria de Assuntos Legislativos, nos termos do Anexo I desta convocação.

Recomenda-se que na elaboração das propostas de cada uma das áreas temáticas sejam consideradas as dimensões de gênero, raça e etnia, além das possíveis diferenças regionais e geográficas do Brasil que tenham impacto sobre o objeto estudado, e as respectivas consequências para eventuais proposições legislativas.

Dentro do período de vigência da parceria, formalizada mediante a assinatura de Cartas de Acordo, as instituições selecionadas comprometem-se a responder a questões técnicas restritas à área temática sob sua responsabilidade a serem eventualmente formuladas pela Secretaria de Assuntos



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Legislativos, com o intuito de qualificar trabalhos da Secretaria e de harmonizar a pesquisa acadêmica com a pauta legislativa do Congresso Nacional.

1. ELEGIBILIDADE

Serão consideradas elegíveis as faculdades e as universidades públicas e privadas, fundações mantenedoras, de apoio e amparo à pesquisa, centros de pesquisa e entidades não-governamentais que comprovadamente atuem ou realizem pesquisas relativas às áreas temáticas propostas.

Para fins de comprovação das atividades de pesquisa, será dada preferência às instituições que possuam grupos de pesquisa ligados às áreas temáticas indicadas e cadastrados no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou Programas de Pós-Graduação reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com área de concentração ou linha de pesquisa ligadas às áreas temáticas indicadas.

2. HABILITAÇÃO

As instituições interessadas em participar do processo seletivo deverão apresentar:

I – Projeto de pesquisa em uma das áreas indicadas na presente convocação que contemple proposta com definição clara de objeto, método e objetivos do trabalho. **O Projeto deverá indicar, de forma inequívoca, qual é a área temática de candidatura, transcrevendo literalmente um dos títulos indicados acima.**

II – Apresentação da equipe de pesquisa, que deverá ser **coordenada por profissional com título de doutor em área relacionada com a área temática da candidatura**, com currículo de seus membros, incluindo o endereço eletrônico (*e-mail*) de todos eles e os **telefones do coordenador para contato.**



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

III – Apresentação da instituição proponente, **com ênfase em sua experiência anterior na área temática de candidatura**, indicando, se for o caso, os respectivos grupos de pesquisa cadastrados no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou Programas de Pós-Graduação reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);

IV – Cronograma de realização do projeto de pesquisa, com marco inicial em setembro de 2011, contemplando a indicação precisa dos momentos de entrega dos produtos inicial e final, em conformidade com as datas do cronograma de desembolso indicado abaixo. Os projetos deverão ser executados **até a data limite de 12 de março de 2012**;

V – Detalhamento dos custos de implementação do projeto de pesquisa e da utilização dos recursos oriundos do apoio financeiro do Projeto BRA/07/004, apresentando o planejamento das **ações que serão executadas com os recursos que estarão disponíveis em cada etapa da pesquisa (já considerando eventuais descontos decorrentes de taxas administrativas), observando-se o cronograma de desembolso indicado abaixo e os prazos de entrega dos produtos**;

VI – Proposta de contrapartida institucional à parceria, que pode englobar desde a destinação de instalações físicas específicas e o aporte de recursos humanos ou financeiros ao projeto, até a realização de atividades conjuntas de capacitação em metodologias de pesquisa jurídica empírica e aplicada, com eventuais membros de equipe ou instituições parceiras situados em outras regiões do país;

VII – Comprovação de regularidade fiscal, por meio dos seguintes documentos:

- a) Contrato ou Estatuto Social e sua última alteração registrada;
- b) Inscrição Municipal;
- c) Inscrição Estadual;
- d) Certidão Negativa de Débito Municipal;
- e) Certidão Negativa de Débito Estadual;



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

- f) Certidão Negativa de Débito Conjunta de Tributos Federais e Dívida Ativa da União;
- g) Certidão Negativa de Débito junto ao INSS;
- h) Certificado de Regularidade de Situação do FGTS;
- i) Declaração de que não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de que não emprega menor de dezesseis anos, ressalvado o emprego de menor, a partir de quatorze anos, na condição de aprendiz.

Os projetos poderão ser apresentados em conjunto com outras instituições, desde que a parceria seja devidamente comprovada e que haja definição prévia e clara da divisão de trabalho. As parcerias estabelecidas com instituições situadas nas regiões Norte e Nordeste serão incentivadas nos termos que constam nesta Convocação, e serão levadas em consideração entre os critérios de seleção das propostas.

Ainda que outras instituições subscrevam o projeto de pesquisa selecionado, **a instituição proponente será exclusivamente responsável por sua execução, não podendo transmitir tal responsabilidade a terceiros, nos termos da Carta de Acordo a ser formalizada.**

As propostas de pesquisa deverão ser assinadas, obrigatoriamente, pelo representante legal da instituição proponente. A assinatura do coordenador da pesquisa não supre essa exigência.

Não será aceita a substituição da instituição proponente por outra. Essa vedação aplica-se inclusive a universidades e suas fundações de apoio ou mantenedoras. Caso a fundação de apoio seja a executora da pesquisa, ela deverá ser também a proponente.

Uma mesma instituição poderá apresentar mais de um projeto na mesma ou em diferentes áreas temáticas.

3. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE PROPOSTAS

Os projetos de pesquisa apresentados pelas instituições deverão cumprir integralmente e



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

rigorosamente os requisitos previstos na presente convocação, e serão selecionados em função dos seguintes critérios de julgamento (a descrição dos critérios e a pontuação referente a cada um deles segue detalhada no Anexo II desta Convocação):

Critério I – Adequação ao tema e às diretrizes propostas

Critério II – Eficiência e estratégia metodológica

Critério III - Titulação dos membros da equipe de pesquisa

Critério IV - Experiência dos membros da equipe na área temática de candidatura

Critério V – Experiência da instituição proponente em pesquisas empíricas e aplicadas

Critério VI – Experiência da instituição proponente na área temática de candidatura

Compete às instituições proponentes comprovar, nas propostas, o cumprimento dos critérios III a VI. Deverão ser incluídas nas propostas de pesquisa as informações pertinentes ao julgamento desses critérios, mesmo que constantes em currículos *lattes*, *sites* institucionais, diretórios e grupos de pesquisa publicamente disponíveis.

Dar-se-á **preferência a pesquisas empíricas de cunho aplicado, voltadas à construção de propostas de elaboração ou alteração normativa. Também será dada preferência a pesquisas interdisciplinares e equipes com membros situados em diferentes regiões do país (especialmente Norte e Nordeste)**, quando compatíveis com as diretrizes temáticas constantes do Anexo I desta convocação.

Os Comitês de Avaliação (vide item 9. Julgamento) poderão aprovar propostas de forma condicionada. Neste caso, a assinatura da Carta Acordo dependerá do atendimento de todas as exigências feitas pelo Comitê.

4. APOIO FINANCEIRO AOS PROJETOS E CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

Os recursos que serão aplicados na implementação das Cartas de Acordo a serem firmadas com as instituições selecionadas são oriundos do Projeto BRA/07/004 – Democratização de Informações no



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Processo de Elaboração Normativa.

O apoio financeiro destinado a cada instituição ou conjunto de instituições selecionadas em cada um dos temas pesquisados será de **até R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais)**, podendo receber **aporte complementar de até R\$10.000,00 (dez mil reais)** no caso de haver a constituição de equipe com membros ou instituições de **diferentes regiões do país (sendo obrigatória a presença da região Norte e/ou Nordeste para a concessão do recurso complementar)**. Os repasses financeiros ocorrerão em conformidade com o cronograma de desembolso a ser estabelecido na Carta de Acordo:

1ª parcela	20% do valor aprovado no momento de assinatura da Carta Acordo.
2ª parcela	20% do valor aprovado após entrega e aprovação do produto inicial, em 20 de outubro de 2011.
3ª parcela	20% do valor aprovado após entrega e aprovação do produto parcial, em 22 de dezembro de 2011.
4ª parcela	40% do valor aprovado após entrega e aprovação do produto final, em 12 de março de 2012.

5. APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Os recursos poderão ser utilizados para a remuneração direta do coordenador-doutor e dos membros de sua equipe de pesquisa, em partilha definida previamente pela própria instituição, bem como para os demais custos correlatos à realização do projeto, incluindo-se, entre outros, aquisição de material permanente e organização de eventos.

A instituição selecionada deverá prestar contas dos gastos ao final da execução do projeto de pesquisa e assume responsabilidade pela destinação dos recursos repassados, devendo observar eventuais impedimentos e vedações legais.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

6. PRAZO E LOCAL PARA A ENTREGA DAS PROPOSTAS

Os projetos deverão ser entregues ou enviados até às **18 horas do dia 15 de agosto de 2011**, ao endereço abaixo:

SAL – SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

Ministério da Justiça

Esplanada dos Ministérios, Bloco T

Edifício Sede - 4o andar – Sala 434

Brasília – DF

CEP 70.084-900

O envelope deverá estar identificado com a **inscrição “Projeto Pensando o Direito”** e com a **identificação da instituição, contendo a proposta impressa em 01 (uma) via, em papel timbrado da instituição, rubricadas todas as folhas, datadas e assinadas (última folha) pelo representante legal da instituição proponente, sem rasuras ou emendas**. A instituição também deverá entregar a proposta em meio magnético (**CD-ROM ou DVD**).

Caso o envelope seja enviado pelo correio, **com data de postagem máxima de 15 de agosto de 2011**, deverá ser utilizado serviço de entrega expressa que garanta seu recebimento, pela Secretaria de Assuntos Legislativos, **até o dia 17 de agosto de 2011**.

7. JULGAMENTO

A análise da proposta e da documentação apresentada em resposta à presente convocação será efetuada por um Comitê de Avaliação constituído por representantes do PNUD, da SAL e, conforme o caso, por representantes de órgãos governamentais que tenham interesse nos temas selecionados.

Também poderão ser convidados a integrar o Comitê professores e pesquisadores especializados em



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

cada uma das áreas temáticas, desde que não tenham vinculação com nenhuma das instituições proponentes na respectiva área.

O julgamento realizar-se-á mediante análise comparativa, em conformidade com os critérios desta convocação.

8. ANEXOS QUE INTEGRAM A CONVOCAÇÃO

- a) Anexo I – Diretrizes Temáticas
- b) Anexo II – Tabela de Critérios e de Pontuação Técnica
- c) Anexo III - Lista de itens que deverão obrigatoriamente constar nas propostas a serem enviadas.

9. ASSINATURA DA CARTA DE ACORDO COM AS INSTITUIÇÕES SELECIONADAS

A não-apresentação ou a irregularidade de quaisquer dos documentos comprobatórios da regularização jurídico-fiscal das instituições selecionadas impede a assinatura das Cartas de Acordo, facultando-se ao Comitê de Avaliação da área temática a convocação da instituição cuja proposta tenha sido classificada em segundo lugar.

10. DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados do processo seletivo serão publicados no site da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (www.mj.gov.br/sal). A divulgação dos resultados não implicará direito ao apoio financeiro e técnico por parte da SAL e/ou do PNUD.

11. DISPOSIÇÕES GERAIS

A presente convocação poderá ser revogada ou anulada, no todo ou em parte, a qualquer momento,



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

por iniciativa do PNUD ou da SAL, sem que isto implique direito de indenização ou reclamação de qualquer natureza.

A presente seleção é conduzida no âmbito do Acordo Básico de Assistência Técnica firmado entre a República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e outras, assinado em 29 de dezembro de 1964, aprovado pelo Decreto Legislativo no 11, de 25 de abril de 1966, e promulgado pelo Decreto no 59.308, de 23 de setembro de 1966, e na esfera do Documento de Projeto BRA/07/004 – Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa.

As instituições participantes da seleção reconhecem que o PNUD goza dos privilégios e imunidades a ele dispensados por força da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas de 1946, ratificada pelo Governo Brasileiro, e nada do que está contido no presente instrumento deverá ser interpretado como renúncia, tácita ou expressa, pelo PNUD a tais privilégios e imunidades.

12. ESCLARECIMENTOS

Quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais deverão ser solicitadas por escrito pelo endereço eletrônico pensandodireito@mj.gov.br, colocando no assunto: “Projeto Pensando o Direito”.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

ANEXO I – DIRETRIZES TEMÁTICAS

1. Lei de Execução Penal

A edição da Lei nº 7.210 de 1984 – Lei de Execução Penal (LEP) –, mais do que regular a execução das penas e das medidas de segurança, consagrou o entendimento quanto à pertinência constitucional da iniciativa da União para legislar sobre as regras jurídicas fundamentais do regime penitenciário. Isto é, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF/1988), estabeleceu-se uma política penitenciária de âmbito nacional.

Nos termos da Exposição de Motivos¹ da referida Lei, admitia-se a impossibilidade de sua inteira submissão aos domínios do Direito Penal e do Direito Processual Penal. Reconheceu-se, então, o caráter material de grande parte de sua estrutura normativa e avocou-se todo o complexo de princípios e regras que delimitam e jurisdicionizam a execução de medidas de reação criminal, com a ressalva de que não se trata de regulamento penitenciário ou estatuto do presidiário.

Assim, a LEP foi introduzida com uma dupla finalidade: a correta efetivação dos mandamentos existentes nas decisões destinados a reprimir e a prevenir os delitos; e a oferta de meios pelos quais os apenados e os submetidos às medidas de segurança venham a ter participação construtiva na sociedade. Sem questionar profundamente o tema das finalidades do sistema penal, o texto da LEP se curva ao princípio de que as penas e as medidas de segurança devem proteger os bens jurídicos e possibilitar a reinserção do apenado na comunidade (itens 13 e 14 da referida Exposição de Motivos).

Desde sua edição, há mais de 25 anos, a LEP sofreu poucas alterações em seu texto². Mesmo após a CF/1988, subsistem temáticas de inegável importância para o Direito de Execução Penal que não sofreram alterações nem revisões desde a edição do texto original do diploma.

¹ Vide Exposição de Motivos 213, de 9 de maio de 1983 – Do Senhor Ministro de Estado da Justiça Ibrahim Abi-Ackel.

² Lei nº 9.046 de 1995, Lei nº 9.460 de 1997, Lei nº 10.713 de 2003, Lei nº 10.792 de 2003, Lei nº 11.466 de 2007, Lei nº 11.942 de 2009, Lei nº 11.121 de 2009 e Lei nº 12.258 de 2010.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Em 2007, a Câmara dos Deputados instituiu a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário, e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elaborou o Diagnóstico do Sistema Carcerário. Ambos apontaram falhas e negligências na forma de execução das penas, medidas de segurança e também das medidas acautelatórias, que vêm ocupando vagas no sistema penitenciário brasileiro. Tais diagnósticos chegaram, em síntese, às seguintes conclusões: (1) as penitenciárias e os presídios no Brasil são superlotados e em grande parte não separam os presos provisórios e os condenados; (2) são escassos os mecanismos de acesso à justiça e de reintegração social do preso; e (3) há um grande número de presos que já cumpriram as penas que lhes foram impostas.

Tais apontamentos são indicativos de sérios problemas em todo o Sistema de Execuções Penais no Brasil, que é regido pela Lei de Execuções Penais, e operacionalizado de modo interinstitucional com as devidas divisões de competências entre os Poderes Executivo e Judiciário. Dessa forma, a pesquisa pretende produzir dados complementares aos estudos já realizados, porém sob a perspectiva do cumprimento e da implementação da Lei de Execuções Penais pelas Varas de Execuções Penais e pelos respectivos sistemas penitenciários.

Para subsidiar eventuais propostas legislativas, é importante que a pesquisa se volte ao diagnóstico das estruturas organizacionais, físicas e humanas das instituições que compõem as execuções das penas, envolvendo as esferas do Judiciário e do Executivo. Assim, caberá à equipe de pesquisa produzir (i) dados estatísticos sobre os crimes cometidos e sentenciados com penas de reclusão; (ii) dados sobre as características das unidades prisionais que lhes dão cumprimento, observados os direitos e garantias, estabelecidos pela LEP, de acesso à justiça, à saúde, ao trabalho, ao estudo e aos devidos benefícios; e (iii) dados sobre o perfil sócio-econômico dos condenados, das possibilidades de reintegração social e do histórico de comportamento dos presos, analisados à luz do processo de integração da Justiça de Execução Penal com a administração do sistema penitenciário.

Como diretrizes à realização da pesquisa, requer-se:



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

- a) a delimitação de, no mínimo, 2 (duas) Varas de Execuções Penais e seus respectivos sistemas penitenciários, sendo que ao menos 1 (uma) esteja compreendida na Região Norte ou Nordeste do País;
- b) mapeamento dos processos judiciais e seus procedimentos de gestão nas Varas de Execuções Penais, identificando suas formas concretas de relação com os procedimentos administrativos e disciplinares adotados pelas autoridades prisionais;
- c) análise descritiva das condições de estrutura das execuções penais no Judiciário e no Executivo;
- d) pesquisa empírica sobre o perfil sócio-econômico e criminal dos condenados, bem como sobre os meios empregados pelo Judiciário e pela administração do sistema prisional para salvaguardar direitos e garantias dos presos, construindo dados referentes a temas como: acesso à justiça (número de presos sem advogado, sob defesa de advogados particulares contratados, dativos ou defensores nomeados); apuração de denúncias referentes a abusos e agressões cometidos por agentes penitenciários; e efetivação do direito ao trabalho, à educação, saúde e assistência social, com vistas à ressocialização do condenado;
- e) construção de possíveis soluções estratégicas, voltadas à inovação normativa e à implementação de políticas públicas no âmbito da Justiça de Execução Penal e da administração do sistema penitenciário, de forma a resguardar os direitos dos presos, em conformidade com o texto constitucional e os tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

2. Banco de perfis genéticos para fins de persecução criminal

Nas últimas décadas houve um intenso desenvolvimento dos processos de pesquisa envolvendo o mapeamento e mesmo a alteração das cadeias genéticas de seres vivos. Com isso, diversas possibilidades se abriram para o desenvolvimento científico e tecnológico em diversas áreas. Tais possibilidades, contudo, sugerem dilemas éticos e jurídicos que devem ser enfrentados para a definição dos limites adequados à utilização desses conhecimentos.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Se por um lado, a utilização dessas novas técnicas tem se tornado comum sem que haja grandes dilemas éticos em determinados ramos do Direito, como é o caso dos exames de DNA utilizados nos processos de investigação de paternidade no Direito de Família. Por outro lado, em áreas como o Direito Penal e Processual Penal, a utilização da pesquisa genética enseja debates mais complexos quanto à ética e à sua pertinência jurídico-constitucional.

Na Justiça Criminal, as técnicas de pesquisa genética têm sido empregadas como elementos de identificação criminal ou de produção de provas. Tais procedimentos ocorrem especialmente por meio do cruzamento de vestígios coletados nos locais de investigação com informações genéticas de indivíduos coletadas e armazenadas nos chamados "bancos de perfis genéticos". Esses métodos de investigação criminal têm sido adotados em outros países, cujo exemplo mais emblemático são os Estados Unidos da América, com a proposta de conferir maior precisão na apuração da autoria e mesmo da materialidade de crimes ocorridos.

Ainda que seja possível reconhecer a eficácia e a eficiência desses métodos nas investigações criminais, sua adoção no Brasil é considerada controversa. Nesse sentido, é necessária a realização de pesquisas sobre os limites que cabem à **realização de pesquisas e construção de banco de dados de perfis genéticos para fins de persecução criminal**, de forma a respeitar os direitos e as garantias fundamentais do cidadão.

A partir das diretrizes apontadas, sob a ótica da CF/1988, e a partir de estudos em Direito Constitucional e Processual Penal comparados, o arcabouço metodológico da pesquisa nessa área deve seguir as perspectivas listadas abaixo:

1. Análise da natureza jurídica atribuída aos bancos de perfis genéticos existentes em outros países (probatória, identificação civil e criminal *etc*);
2. Estudos de casos referentes à implantação de banco de perfis genéticos em outros países, com foco nos impactos sobre a investigação criminal (ex.: redução da taxa de inocentes condenados) e na análise da coerência interna com relação ao ordenamento constitucional vigente;



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

3. Exame sobre possibilidades e limites constitucionais à construção de banco de perfis genéticos tanto para fins de identificação civil como para fins de investigação criminal, enfrentando temas como: construção de rede integrada de perfis genéticos com bancos de dados; direitos e garantias do cidadão nos procedimentos de investigação criminal e extensão do princípio constitucional da não auto-incriminação; mecanismos de coleta e períodos de armazenamento juridicamente admissíveis para a construção de banco de perfis genéticos para fins de persecução criminal; possibilidade jurídica e critérios de seletividade do público que se submeterá à coleta compulsória de material genético.

3. Crime de cartel e a reparação de danos no Poder Judiciário brasileiro

Cartel é um acordo que estabelece a fixação de preços ou quotas de produção e/ou a divisão de clientes e de mercados de atuação. Considerada a mais grave lesão à concorrência, e também crime contra a ordem econômica, o cartel elimina a competição, acarreta a elevação de preços e a restrição da oferta, prejudicando os consumidores.

Além de combatidos administrativamente pelos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência³, por sua gravidade, no Brasil, os cartéis também são alvo de investigações e punições nos âmbitos criminal e cível, este último englobando tanto ações individuais como coletivas. Com efeito, é função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a defesa dos princípios de livre iniciativa e livre concorrência, obter a cessação de práticas que constituam infração contra a ordem econômica, bem como promover a reparação de danos difusos, coletivos e individuais homogêneos delas decorrentes. Compete ainda exclusivamente ao Ministério Público a ação penal pública em face dos crimes contra a ordem econômica.

A experiência acumulada nos últimos anos no combate aos cartéis indica, assim, que a completa eficácia dessa política de combate funda-se no adequado funcionamento de 3 (três) frentes de

³ Composto pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ), pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF) e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

atuação distintas: (i) prevenção e repressão na esfera administrativa; (ii) repressão na esfera penal; e (iii) reparação na esfera cível, onde os prejudicados pelo cartel podem pleitear indenizações pelos danos por ele produzidos.

Nesse sentido, é crescente a percepção de que a otimização da política de combate aos cartéis passa por um diagnóstico preciso do estágio de desenvolvimento de cada uma dessas três frentes de atuação e da identificação de potenciais sinergias e possíveis descompassos existentes entre elas.

A presente pesquisa tem por objetivo a obtenção desse diagnóstico. Para tanto, são dadas as seguintes diretrizes aos projetos de pesquisa:

- 1) Levantamento das ações penais, tanto no âmbito da Justiça Comum quanto na Justiça Federal, que tenham como base infrações ao artigo 4º da Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990:
 - a) Identificar dados referentes a: pólo passivo, penas aplicadas, provas consideradas, ocorrência de suspensão condicional do processo e realização de transação penal;
 - b) Analisar a correlação dessas ações com processos administrativos no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) tendo em vista as partes envolvidas (pessoas jurídicas e prepostos) e o objeto das ações. Comparar os resultados obtidos em ambas as esferas;
 - c) Analisar a correlação dessas ações com ações de reparação de dano na esfera cível tendo em vista as partes envolvidas (pessoas jurídicas e prepostos) e o objeto das ações. Comparar os resultados obtidos em ambas as esferas.

- 2) Levantamento das ações de reparação de danos, tanto no âmbito da Justiça Comum quanto da Justiça Federal, que tenham como base infrações aos artigos 20 e 21 da lei 8.884 de 11 de junho de 1994, ao artigo 4º da Lei 8.137 de 27 de dezembro de 1990 e outras legislações pertinentes:
 - a) Identificar dados referentes a: partes, tipo de ação, pedido, padrões exigidos de prova de dano e nexo de causalidade e resultado;



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

- b) Analisar correlação dessas ações com processos administrativos no âmbito do SBDC tendo em vista as partes envolvidas (pessoas jurídicas e prepostos) e o objeto das ações. Comparar os resultados obtidos em ambas as esferas;
 - c) Analisar a correlação dessas ações com ações penais tendo em vista as partes envolvidas (pessoas jurídicas e prepostos) e o objeto das ações. Comparar os resultados obtidos em ambas as esferas.
- 3) Análise da percepção do mercado com relação aos efeitos dissuasórios das três frentes de atuação no combate aos cartéis: (i) da prevenção e repressão na esfera administrativa; (ii) da repressão na esfera penal; (iii) e da reparação na esfera cível.
- a) Considerar o potencial impacto das ações de reparação de danos e das ações penais no Programa de Leniência da SDE/MJ;
 - b) Considerar, além dos efeitos das punições aplicadas, também os efeitos das ações de advocacia da concorrência (ex: distribuição de publicações, campanhas na mídia *etc*), e a repercussão das ações de busca e apreensão e celebração de Termos de Compromisso de Cessação na mídia.

A partir dessas diretrizes, requer-se da equipe de pesquisa a apresentação de sugestões normativas que busquem conferir maior eficácia aos diferentes âmbitos da atuação no combate aos cartéis, bem como de uma maior coerência na articulação entre as diferentes medidas jurídicas cabíveis.

4. Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil

As parcerias do governo federal com organizações da sociedade civil para a implementação de políticas públicas têm crescido significativamente nos últimos anos. Ao mesmo tempo, diversas dessas entidades sociais enfrentam dificuldades para se adaptarem às exigências do sistema de controle da Administração Pública, que ainda se ressentem de um paradigma de controle formalista e procedimental.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Cabe atualmente ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)⁴ o gerenciamento do repasse de recursos orçamentários para órgãos da administração estadual, distrital e municipal e para organizações da sociedade civil (Organizações Não Governamentais – ONGs, podendo se revestir da forma de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs).

Os repasses de recursos orçamentários são considerados “transferências voluntárias”, pois não decorrem diretamente de mandamento constitucional ou legal. Essa alocação orçamentária é decidida no processo de negociação do Orçamento, podendo ser incluídas tanto pelo Poder Executivo, como por emendas parlamentares.

As regras que regem a fiscalização e a prestação de contas dos convênios não estão consolidadas em um único diploma legal. Na falta de uma disciplina clara e estável, é comum que alterações ocorram, não só a cada ciclo orçamentário⁵, como também por meio das constantes alterações na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), ou ainda com as recomendações do órgão interno de controle, a Controladoria Geral da União (CGU). Grande parte das normas consolidadas sobre a matéria encontra-se em diplomas infralegais, editados por órgãos do Poder Executivo no exercício de suas atribuições relacionadas à gestão dos convênios e à aplicação dos recursos, os quais, inevitavelmente, também sofrem alterações.⁶

Os desafios, contudo, não se restringem à falta de clareza quanto às regras aplicáveis à gestão dos convênios ou à sua fiscalização e prestação de contas. Não obstante os recentes esforços empreendidos no sentido de uma modernização dos sistemas de fiscalização e controle sob a perspectiva do controle por resultados, perdura uma lógica ainda demasiado procedimental e

⁴ Criado a partir do Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007, coordenado pelo Departamento de Gestão Estratégica da Informação (DGEI), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

⁵ Tanto a Lei de Orçamento Anual (LOA), quanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) contêm regras sobre a matéria.

⁶ Dentre as normas que regem os convênios no âmbito da Administração Pública Federal, além do citado Decreto n.º 6.170 de 25 de julho de 2007, estão a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional, n.º 01 de 15 de Janeiro de 1997; a Portaria Interministerial n.º 127 de 30 de maio de 2008 do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão; e suas alterações posteriores. Ademais, a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, contém, em seu art. 116, alguma disciplina mínima da matéria.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

formalista. Soma-se a este problema a pluralidade e as particularidades das organizações da sociedade civil, que, em geral, não são dotadas de recursos e pessoal suficientes para responder às exigências dos órgãos de controle.

Diante disso, o foco da presente diretriz temática é a efetividade do sistema de gerenciamento dos repasses orçamentários para organizações da sociedade civil pelo governo federal. Para tanto, as propostas de pesquisa devem observar as seguintes diretrizes:

- Mapeamento das exigências burocráticas de controle e fiscalização a que estão submetidas as organizações da sociedade civil na parceria com o governo federal por meio de convênios, no âmbito do SICONV;
- Análise de custos gerados pelos mecanismos de controle e fiscalização atualmente aplicados aos convênios com organizações da sociedade civil. A equipe de pesquisa deve avaliar o custo de tais mecanismos para o próprio Estado e também para as entidades, devendo comparar estes custos com os benefícios gerados pelos convênios;
- Diagnóstico do atual sistema de gestão de convênios com entidades da sociedade civil, identificando aspectos positivos e negativos, e avaliando em que medida ocorre um excessivo foco no controle por procedimentos, em detrimento do controle por resultados;
- Estudo sobre o controle por resultados, com avaliação de mecanismos atualmente existentes na Administração Pública (tal como o Índice de Gestão Descentralizada – IGD – no Programa Bolsa Família), com vistas a subsidiar propostas de alteração nas normas de gestão, fiscalização e prestação de contas dos convênios com organizações da sociedade civil.

Recomenda-se à equipe de pesquisa, sem prejuízo de inovações no âmbito do próprio projeto de pesquisa, a seguinte metodologia de trabalho:

1. Levantamento e análise das normas legais e infralegais (em especial o art. 116 da lei



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

- federal nº 8.666/93), jurisprudência do TCU e normativas da CGU relacionados à matéria, identificando as principais irregularidades e dificuldades identificadas pelos órgãos de controle na execução das Transferências Voluntárias;
2. Realização de estudos de casos de convênios com organizações da sociedade civil, envolvendo entrevistas com atores-chave (inclusive no âmbito do SICONV), avaliação de eficácia e efetividade da ação executada, análise de custo-benefício dos mecanismos de controle;
 3. Análise sobre a pertinência de soluções normativas no âmbito do SICONV, a partir de possíveis deficiências identificadas nos estudos de caso, comparadas com mecanismos de controle por resultados.

5. Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas

A CF/1988 trouxe, sob a perspectiva da restauração do Estado Democrático de Direito no Brasil, preceitos estruturantes como a participação social e a valorização de mecanismos de exercício direto da vontade popular. Pela primeira vez em sua história republicana, estes princípios deixaram de ser meras palavras de ordem para se tornar eixos fundamentais de estruturação das instituições públicas, como são os casos do art. 1º, parágrafo único⁷, e do art. 37, §3º, incisos I a III⁸.

Com base nesses dispositivos, o Estado tem promovido a institucionalização de diversos instrumentos destinados a viabilizar a participação e o controle social, dentre os quais se destacam:

⁷ **Art. 1º. (...). Parágrafo único:** *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.*

⁸ **Art. 37.** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

§ 3º *A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

I - *as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*

II - *o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*

III - *a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.*



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

a) as Ouvidorias Públicas; b) as Cartas de serviços ao cidadão, c) os planejamentos participativos (PPA, planos diretores de ordenação urbana *etc*); d) os Conselhos gestores e/ou fiscalizadores de políticas públicas; e) as audiências e as consultas públicas; f) as conferências. Todo esse instrumental, à disposição da sociedade, pretende atribuir concretude ao mandamento constitucional que confere ao cidadão a titularidade do poder político.

Nesse contexto, a criação e o funcionamento das Ouvidorias Públicas prestam importante contribuição para o fortalecimento da democracia participativa, pois tanto oferecem ao cidadão um novo canal para a resolução de problemas vivenciados rotineiramente na prestação de serviços públicos, como oferecem ao Estado uma oportunidade de qualificar a prestação desses mesmos serviços públicos a partir das manifestações recebidas. Assim, as Ouvidorias Públicas se constituem, em regra, como uma espécie de elo de ligação entre legalidade e legitimidade.

A Ouvidoria-Geral da União (OGU), criada pelo art. 14 do Decreto nº 5.683/2006 no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), com base na Lei nº 10.683/2003, surgiu com a incumbência precípua de “*orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal*”, tal como dispõe o inciso I do referido Decreto. Atualmente, estima-se que existam aproximadamente 165 (cento e sessenta e cinco) Ouvidorias e, embora não haja diagnóstico preciso sobre os graus de institucionalização dessas Ouvidorias, sabe-se que não há qualquer tipo de integração sistemática entre elas, o que dificulta sua efetivação como instrumento de garantia de direitos.

Percebe-se que a falta de organização das Ouvidorias a partir de um sistema normativo e operacional dificulta o estabelecimento de índices e estatísticas consistentes para mensurar a qualidade dos serviços prestados pelo Poder Público em geral. Essa sistematização da atuação das Ouvidorias Públicas no Brasil se torna ainda mais relevante e urgente quando consideradas as novas exigências legais que deverão advir com a aprovação do PL nº 41/2010, que trata do acesso dos cidadãos às informações públicas, o que demandará do Estado celeridade, informalidade, neutralidade e consistência no atendimento às solicitações.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Outro desafio atual para o aprimoramento da atuação das Ouvidorias Públicas encontra-se na avaliação de experiências pioneiras de indicação de ouvidores-gerais pela sociedade civil a partir de mecanismos de escolha democrática associados à formação de listas tríplices, conforme rito procedimental estabelecido por cada órgão, como é o caso dos Conselhos Superiores das Defensorias Públicas, no âmbito da eleição de seus ouvidores-gerais (nos termos da Lei Complementar 132/2009). Com isso, cria-se não apenas a possibilidade de uma participação mais efetiva da sociedade no controle da atuação do Poder Público, como é possível uma maior transparência da Administração Pública a partir da atuação de ouvidores públicos como integrantes de carreiras externas e independentes em relação às instituições que visam fiscalizar e aprimorar.

Assim, tendo em vista, principalmente, as experiências das Defensorias Públicas, bem como do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), estruturado no âmbito do Ministério da Justiça, parece fundamental ponderar sobre a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas capaz de:

- instituir uma base de dados nacional que disponibilize informações e estatísticas em tempo real, criando novos mecanismos para a integração dos órgãos estaduais e municipais e estabelecendo a base tecnológica necessária para a elaboração de cadastros de manifestações fundamentadas, propiciando assim a melhoria da qualidade dos serviços públicos baseados nos registros feitos pelas Ouvidorias e evitando duplicações de ações;
- Propiciar um ambiente de transparência, participação democrática e interlocução construtiva do Estado com a sociedade civil, lançando mão de mecanismos de eleição de ouvidores públicos indicados para mandatos constituídos sob carreiras próprias e independentes;
- Priorizar o enfrentamento dos problemas que mais afligem os cidadãos e de maior relevância social, com grandes impactos sobre as políticas e os serviços públicos essenciais;
- Garantir a interoperabilidade de procedimentos e fluxos de trabalho de modo que alterações governamentais não comprometam a continuidade dos processos de mediação.
- Propiciar uma gestão colegiada e democrática do próprio Sistema, baseada em vínculos que não sejam de subordinação, mas de coordenação e parceria.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Dessa forma, considerando as diretrizes supracitadas, requer-se dos projetos de pesquisa:

- 1) Análise dos dispositivos normativos pertinentes à Ouvidoria-Geral da União da CGU com os objetivos de verificar a possibilidade de estruturação de um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas (mesmo não havendo menção legal expressa), e de elaborar ato regulamentar fixando atribuições;
- 2) Pesquisa empírica sobre as Ouvidorias Públicas atualmente existentes, gerando diagnósticos sobre as principais deficiências de atuação, bem como de eventuais sobreposições de funções que um Sistema nacional ensejaria unificar com maior coerência e qualidade;
- 3) Análise dos requisitos conceituais e tecnológicos necessários à estruturação de um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas com o objetivo de viabilizar operacionalmente a integração das diferentes Ouvidorias Públicas, mediante descrição de processos de trabalho, fluxos, requisitos tecnológicos e funcionalidades indispensáveis à sistematização de sua atuação;
- 4) Estudos de caso comparativos indicando eventuais impactos produzidos pela instituição de mecanismos de indicação pela sociedade civil, de ouvidores públicos com mandatos estabelecidos e sob quadros de carreira próprios e independentes, para fins de construção de soluções normativas voltadas à democratização do Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas.

6. Recuperação de terras públicas e modernização do sistema de registro de imóveis

A chamada “grilagem de terras” constitui-se como um problema crônico que permeia a história da estrutura fundiária brasileira. Trata-se de um fenômeno complexo, no qual as competências que cabem aos serviços de registro de imóveis não podem ser secundadas.

O sistema de registros públicos é historicamente ligado à estrutura do Poder Judiciário, sendo que, até a EC nº 7/1977, e com a promulgação da CF/1988, a titularidade dos cartórios de registros públicos era transmitida por mera substituição. Desde então, conforme o art. 236, §3º da Lei Maior,



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

passou-se a exigir a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro, além de instituir-se um regime de delegação pelo Poder Público, no qual o exercício da atividade é de caráter privado.

No caso dos registros de imóveis, o sistema adotado até 1976 baseava-se na transcrição de transmissão, sendo que, com a lei federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, instituiu-se o sistema de fôlio real, criando assim a figura da matrícula de imóvel. Não obstante o evidente avanço trazido pelo novo sistema, uma série de fragilidades do sistema registral persiste até hoje, tais como: a falta de espacialização cartográfica dos imóveis; a sobreposição defeituosa entre cadastros públicos (dos Municípios, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, da Secretaria do Patrimônio da União – SPU – do MPOG *etc*) e as matrículas; as dificuldades de fiscalização e controle por parte dos Tribunais de Justiça estaduais, que passaram a ensejar inclusive a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); a escassez de transparência na gestão de dados cadastrais; o acesso às informações dos registros públicos condicionado ao pagamento de taxas e emolumentos (inclusive pelos órgãos do Poder Público); dentre outros.

Pode ser considerado emblemático, nesse sentido, o caso do cancelamento de milhares de matrículas de imóveis emitidas por registros de imóveis no Estado do Pará, por decisão do Corregedor Nacional de Justiça em parecer referente ao Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.0.0000, no qual decidiu-se pela constitucionalidade do art. 1º da lei federal nº 6.739, de 05 de dezembro de 1979. Não obstante o tema ainda seja objeto de controvérsias no Poder Judiciário, as fragilidades do atual sistema registral mostraram-se mais uma vez evidentes, ensejando maiores estudos que apontem as principais fragilidades no sistema de registros públicos, que acabam acarretando práticas ilegais como a grilagem de terras, que em geral ocorrem em terras públicas.

Além das medidas administrativas perpetradas pelos Tribunais de Justiça estaduais, além do CNJ, há ainda os milhares de casos nos quais o Poder Público busca a recuperação de imóveis mediante o cancelamento de matrículas pela via litigiosa. Apenas no caso do INCRA, a Procuradoria Federal Especializada publicou dados que remetem a 466 ações judiciais, buscando a recuperação de terras



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

públicas que perfazem aproximadamente 3.281.121,3910 hectares.⁹

Além de produzir reflexos na atual estrutura fundiária, e por vezes configurar-se como um dos fatores que ensejam o aumento dos conflitos fundiários, as inconsistências normativas do atual sistema de registro de imóveis constituem-se como problema de soberania nacional, dado que é estratégico à Administração Pública ter pleno conhecimento dos imóveis sob sua propriedade, principalmente nas faixas de fronteira, para que haja o controle e a destinação devidos.

Diante do contexto exposto, bem como da complexidade do tema, requer-se na presente pesquisa:

1. Estudos de casos de processos judiciais movidos pelo Poder Público de declaração de nulidade e cancelamento de registros públicos de terras, para fins de construção de dados estatísticos sobre as principais fragilidades encontradas no sistema de registros de imóveis;
2. Análise da aplicação judicial conferida à lei 6.739/79 pelos Tribunais de Justiça estaduais, em especial após o parecer do Corregedor Nacional de Justiça, no âmbito do Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.0.0000;
3. Análise dos mecanismos de controle dos Tribunais de Justiça (corregedorias) e do CNJ sobre os cartórios de registro de imóveis, com foco em regiões consideradas como áreas de conflitos agrários ou em faixas de fronteira, para fins de identificação do papel que o sistema de registros desempenha na produção de conflitos sociais ou de soberania nacional;
4. Construção de propostas de modernização e maior transparência do sistema de registro de imóveis.

7. Regime jurídico de cooperativas populares e empreendimentos de economia solidária

O cooperativismo constitui-se como um modo de organização econômica, social e cultural de notória importância para os mais diversos setores da sociedade brasileira. Sua introdução no Brasil tem como origem uma série de experiências desenvolvidas pela classe trabalhadora na Europa

⁹ Balanço da Gestão da PFE/Incra de 2003 a 2010 e perspectivas – MDA/Incra



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

(cooperativas de produção, de consumo; fundos de apoio mútuo *etc*). Tais experiências se organizam em valores estruturantes, reconhecidos atualmente como *princípios do cooperativismo*: 1) adesão livre e voluntária; 2) gestão democrática e livre; 3) participação econômica dos membros; 4) autonomia e independência; 5) educação, formação e informação; 6) intercooperação; e 7) preocupação com a comunidade.

No Brasil, são diversas as modalidades de cooperativas existentes (cooperativas de produção, crédito, consumo, trabalho, prestação de serviços *etc*). A relevância econômica e social desses empreendimentos pode ser observada por sua presença transversal nos mais variados ramos econômicos.

A Lei federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que rege atualmente o cooperativismo, passa por uma série de debates no sentido da construção de um novo marco normativo. Com efeito, aponta-se tanto a necessidade de sua atualização (dado que a atual lei geral foi superada tanto pela CF/1988 como pela realidade social, decorridos 40 anos de sua edição) como a importância de se reconhecer as diferenças diante da enorme variedade de experiências cooperativistas desenvolvidas. Dado que o princípio da igualdade configura-se como o tratamento distinto conferido a sujeitos e realidades distintas, trata-se de verificar empiricamente a dinâmica social na qual pretende-se intervir com a atualização dos marcos normativos pertinentes.

Com a proliferação, nos últimos anos, dos empreendimentos denominados "cooperativas populares" ou de "economia solidária", foi reconhecida uma modalidade cooperativista distinta do modelo denominado "empresarial". Assim, emergiram políticas públicas e marcos normativos específicos mais adequados à condição real das cooperativas populares e dos empreendimentos solidários, seja com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), seja com a definição de novas modalidades jurídicas de cooperativas e suas respectivas representações.

Nesse contexto, e diante das discussões atualmente realizadas no Congresso Nacional em relação a



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

um novo marco geral do cooperativismo no Brasil¹⁰, propõe-se a realização de pesquisa empírica voltada à compreensão da realidade e das dificuldades atualmente encontradas pelas cooperativas populares e pelos empreendimentos de economia solidária, especialmente nos seguintes eixos temáticos: i) mecanismos de registro jurídico; ii) liberdade de associação e representação estadual, regional e nacional; iii) relações econômicas estabelecidas para fins de definição do *ato cooperativo*; iv) proteção trabalhista e previdenciária do trabalhador cooperado.

Para que ocorra o mapeamento das temáticas acima descritas, propõe-se as seguintes diretrizes:

1. Pesquisa empírica sobre as modalidades de registro jurídico atualmente utilizados, realizando levantamento de dados estatísticos e apontando as principais dificuldades encontradas no processo de formalização dos empreendimentos;
2. Análise sobre as formas de registro de sociedades cooperativas admitidas conforme o regime jurídico vigente no que tange ao registro de pessoas jurídicas, bem como as modalidades de delegação admitidas, com base no art. 236 da CF/1988;
3. Pesquisa jurisprudencial sobre o direito a liberdade de vinculação a entidades representativas nacionais, bem como sobre a constitucionalidade de contribuição cooperativa obrigatória devida a estas;
4. Estudos de casos descritivos das relações econômicas estabelecidas por cooperativas populares ou empreendimentos de economia solidária para fins de descrição empírica e construção de descrição normativa do chamado "ato cooperativo";
5. Pesquisa empírica e construção de possíveis bases estatísticas referentes à proteção social, trabalhista e previdenciária dos trabalhadores cooperados, de forma a coibir eventuais fraudes e garantir a dignidade e a viabilidade social do trabalho cooperado.

Ressalta-se, por fim, que tais diretrizes visam contribuir para a construção de sugestões normativas por parte da equipe de pesquisa, de forma condizente com a realidade jurídica e sócio-econômica enfrentada atualmente pelas cooperativas populares e pelos empreendimentos econômicos

¹⁰ Vide Projetos de Lei do Senado nº 3, de 2007, do Senador Osmar Dias (PDT-PR), e nº 153, de 2007, do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), que *dispõem sobre as sociedades cooperativas*, em tramitação conjunta.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

solidários, levando em consideração os debates atualmente realizados no Congresso Nacional e na sociedade civil para a atualização da estrutura normativa vigente.

8. Internalização das normativas do MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) possui em seu âmbito institucional uma série de normativas (Resoluções, Diretivas ou Decisões) aprovadas por seus diferentes órgãos. Cada uma delas é incorporada no Direito brasileiro por diferentes procedimentos:

- Modo padrão de internalização de atos internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro (o Poder Executivo encaminha ao Congresso Nacional para apreciação, e, sendo aprovada, segue para sanção presidencial);
- Internalização por simples Decreto executivo da Presidência da República;
- Publicação direta pelos Ministérios setoriais envolvidos no tema tratado.

Há ainda diversos casos de normativas que não passam por quaisquer destes procedimentos e nem são publicadas em meios oficiais, mas que, ainda assim, são tidas como plenamente válidas em território nacional, o que de fato pode sofrer questionamentos e enseja grande insegurança jurídica.

Em geral, a nomenclatura dada ao ato internacional é o principal critério que enseja a diferenciação do procedimento de internalização, porém não é o único e nem se aplica a todos os casos. Dessa forma, trata-se de investigar e construir bases estatísticas sobre os critérios efetivamente utilizados na identificação dos procedimentos devidos pelos diferentes órgãos do governo federal para a internalização desses procedimentos, de forma a esclarecer, dentre outros pontos, a eficiência do atual modelo normativo de incorporação em termos de tempo e de efetiva aplicação.

Ademais, trata-se de verificar essa mesma eficiência também em relação às medidas do MERCOSUL que são aprovadas pelo procedimento completo (isto é, que exigem aprovação congressional), em comparação a medidas similares de outros Organismos Internacionais, de forma a verificar as deficiências do procedimento atualmente aplicado, inclusive para fins de adequação



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

normativa.

Ressalta-se que a pesquisa busca verificar, na prática, de que forma a internalização dos atos de integração do MERCOSUL apontam efetivamente para a tendência de regionalização das políticas públicas nacionais e a institucionalização no Brasil das decisões coletivas regionais.

Como diretrizes para a proposição das pesquisas, recomenda-se a observância dos seguintes pontos:

- 1) Pesquisa empírica de identificação dos procedimentos de incorporação no ordenamento normativo brasileiro das diferentes modalidades de normativas emitidas no âmbito do MERCOSUL, bem como dos critérios utilizados para a adoção de cada modalidade existente;
- 2) Construção de dados quantitativos referentes ao número de normativas e suas respectivas modalidades, o tempo médio até a internalização no Direito brasileiro, bem como dos principais critérios para definição dos procedimentos;
- 3) Análise dos procedimentos adotados pelo Brasil para a internalização de normativas emitidas por outros Organismos Internacionais, para fins de análise comparativa;
- 4) Pesquisa comparada sobre o procedimento completo adotado por outros países para a internalização de normativas emitidas por outros Organismos Internacionais, para fins de definição do grau de eficiência do sistema de incorporação brasileiro, e para a construção de soluções normativas voltadas à correção de eventuais inconsistências.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Anexo II – TABELA DE CRITÉRIOS E DE PONTUAÇÃO TÉCNICA

CRITÉRIOS	PONTUAÇÃO
Critério I – Adequação ao tema e às diretrizes propostas: avaliar se houve efetiva compreensão do tema apresentado e se a proposta contempla as diretrizes temáticas expostas.	Até 12 pontos
Critério II – Eficiência e estratégia metodológica: avaliar a adequação da estratégia de pesquisa frente aos resultados pretendidos, bem como se a execução da proposta apresentada é viável dentro dos limites temporais e orçamentários existentes.	Até 12 pontos
Critério III - Titulação dos membros da equipe de pesquisa Observação: a existência de coordenador de pesquisa com título de doutor em áreas relacionadas com a área temática de candidatura é condição obrigatória para a composição da equipe.	Até 4 pontos
Critério IV - Experiência dos membros da equipe em pesquisas relacionadas com a área temática de candidatura.	Até 4 pontos
Critério V – Experiência da instituição proponente na execução de pesquisas empíricas e aplicadas.	Até 4 pontos
Critério VI – Experiência da instituição proponente em pesquisas relacionadas com a área temática de candidatura.	Até 4 pontos
TOTAL DE PONTOS	Até 40 pontos

Observação importante: Para julgamento dos critérios III a VI, serão consideradas somente as informações encaminhadas como parte integrante das propostas de pesquisa. Deverão ser incluídas nas propostas de pesquisa as informações pertinentes ao julgamento desses critérios, mesmo que



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

constantes em currículos *lattes*, sites institucionais, diretórios e grupos de pesquisa publicamente disponíveis.

Critérios de desempate:

Caso o Comitê de Avaliação atribua o mesmo número de pontos a duas ou mais propostas, serão utilizados como critérios de desempate, na seguinte ordem: 1) localização da instituição proponente em Estado da federação situado na região Norte ou Nordeste; 2) composição inter-regional da equipe de pesquisa, com membros pesquisadores situados na região Norte ou Nordeste; 3) localização da instituição proponente em Estado da federação que ainda não tenha sido contemplado nas Convocações anteriores do Projeto Pensando o Direito.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Anexo III

Com o objetivo de auxiliar as instituições proponentes, elaborou-se uma lista de itens que deverão obrigatoriamente constar nas propostas a serem enviadas. Todavia, **essa lista NÃO substitui os parâmetros indicados no texto desta Convocação.**

- Indicação de forma clara e inequívoca da área temática com transcrição literal de um dos títulos disponíveis;
- Apresentação da equipe de pesquisa, contendo:
 - Coordenador com título de doutor na área relacionada com área temática da candidatura;
 - Currículo dos membros;
 - E-mail de cada um dos membros;
 - Telefones do coordenador para contato;
- Apresentação da Instituição:
 - Comprovação do histórico e da experiência da instituição na área temática da candidatura, inclusive no que diz respeito às pesquisas empíricas e aplicadas.

Com relação à apresentação da equipe de pesquisa e da Instituição proponente, serão consideradas somente as informações encaminhadas como parte integrante das propostas de pesquisa. Deverão ser incluídas nas propostas de pesquisa todas as informações pertinentes ao julgamento desses critérios (Critérios III a VI), mesmo que constantes em currículos *lattes*, *sites* institucionais, diretórios e grupos de pesquisa publicamente disponíveis (por exemplo Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq ou Programas de Pós-Graduação reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, com área de concentração ou linha de pesquisa ligadas às áreas temáticas indicadas);



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

- Apresentação do Cronograma de realização do projeto de Pesquisa com marco inicial em setembro de 2011 e data limite de 12 de março de 2012, respeitando os prazos de entrega dos produtos:
 - Produto inicial: 20 de outubro de 2011;
 - Produto parcial: 22 de dezembro de 2011;
 - Produto final: 12 de março de 2012.

- Apresentação do orçamento com a descrição dos custos de implementação do projeto de pesquisa e dos prazos para a utilização dos recursos oriundos do apoio financeiro (cronograma de desembolso):
 - Planejamento das ações que serão executadas com os recursos que estarão disponíveis em cada etapa da pesquisa, conforme os prazos de entrega dos produtos, prevendo, inclusive, eventuais taxas administrativas;
 - Definição prévia da partilha dos recursos a serem utilizados para remuneração direta do coordenador-doutor e dos membros de sua equipe de pesquisa, bem como para os demais custos correlatos à realização do projeto;

- Apresentação de proposta de contrapartida institucional à parceria;

- Comprovação de regularidade fiscal:
 - Contrato ou Estatuto Social e sua última alteração registrada;
 - Inscrição Municipal;
 - Inscrição Estadual;
 - Certidão Negativa de Débito Municipal;
 - Certidão Negativa de Débito Estadual;
 - Certidão Negativa de Débito Conjunta de Tributos Federais e Dívida Ativa da União;
 - Certidão Negativa de Débito junto ao INSS;
 - Certificado de Regularidade de Situação do FGTS;
 - Declaração de que não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de que não emprega menor de dezesseis anos, ressalvado o emprego de menor, a partir de quatorze anos, na condição de aprendiz;

- Assinatura do representante legal da instituição proponente;



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

- Caso o projeto seja apresentado em conjunto com outras instituições, deve-se apresentar:
 - Parceria devidamente comprovada;
 - Definição clara e prévia da divisão de trabalho;
- Entrega ou envio da proposta até às 18 horas do dia **15 de agosto de 2011**, no endereço abaixo:

SAL – SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

Ministério da Justiça
Esplanada dos Ministérios, Bloco T
Edifício Sede - 4º andar – Sala 434
Brasília – DF
CEP 70.084-900

- O envelope deve conter:
 - A inscrição “Projeto Pensando o Direito” e a identificação da instituição;
 - A proposta impressa:
 - Em 01 (uma) via;
 - Em papel timbrado da instituição;
 - Rubricadas todas as folhas, datadas e assinadas (última folha) pelo representante legal da instituição proponente, sem rasuras ou emendas;
 - Proposta em meio magnético (CD-ROM ou DVD)
- Caso o envelope seja enviado pelo correio, com data de postagem máxima de **15 de agosto de 2011**, deverá ser utilizado **serviço de entrega expressa** que garanta seu recebimento, pela Secretaria de Assuntos Legislativos, **até o dia 17 de agosto de 2011**.