



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 002/2008 – Seleção de Projetos

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, no âmbito do Documento de 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 ainda mais o diálogo entre a Secretaria e atores acadêmicos como Universidades e Centros de Pesquisa, bem como o 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. Do 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, em média, mais 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 se inteirar das discussões jurídicas de ponta desenvolvidas no meio acadêmico brasileiro. Isso se deve, dentre outros fatores, ao pouco diálogo existente e ao grande volume de demandas que chega à Secretaria.



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

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 de 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 extremamente positivos 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 está sendo realizada em duas etapas. A primeira etapa, cuja chamada pública foi encerrada no dia 24 de março passado, 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 tem início com a presente Convocação e inclui mais 8 (oito) áreas temáticas em diversos campos do Direito.

2. Do Objeto

Estabelecer parcerias com instituições acadêmicas públicas e privadas visando ao fomento à pesquisa de temas jurídicos que estão em discussão na sociedade e que necessitam de maior embasamento teórico, regulamentação ou alterações legislativas. As instituições selecionadas ficarão responsáveis pela condução de grupos de pesquisa e pela elaboração de documentos conclusivos relacionados com cada uma das seguintes 8 (oito) áreas temáticas:



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

- Conselho Tutelar
- Vítimas de Violência
- Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade de Bens Imóveis
- Sucessão – Companheiros e Cônjuges
- Grupos de Interesse (*lobby*)
- Estatuto dos Povos Indígenas
- Estado Democrático de Direito e Terceiro Setor
- Igualdade de Direitos entre Mulheres e Homens

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

3. Da Elegibilidade

Serão consideradas elegíveis as faculdades e 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 neste Edital 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 neste Edital.



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

4. Da 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 metodológica para tratamento doutrinário e jurisprudencial, no que couber, com definição clara de objeto, método e objetivos do trabalho.

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 breve currículo de seus membros, incluindo o endereço eletrônico (e-mail) de todos eles.

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 junho de 2008, contemplando a indicação precisa dos momentos de entrega dos produtos parciais e final;

V – detalhamento dos custos de implementação do projeto de pesquisa e da utilização dos recursos oriundos do apoio financeiro do Projeto BRA/07/004;

VI – proposta de contrapartida institucional à parceria, que pode englobar desde a destinação de instalações físicas específicas até o aporte de recursos humanos ou financeiros ao projeto;



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

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;
- 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.

Parágrafo Primeiro: 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 proposta.

Parágrafo Segundo: os projetos deverão ser executados até 19 de dezembro de 2008.

5. Das Áreas Temáticas e do Projeto

Os temas pesquisados deverão contemplar as especificidades de cada área e as indicações estabelecidas pela Secretaria de Assuntos Legislativos, conforme o 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 e as respectivas conseqüências para eventuais proposições legislativas.



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

6. Dos Recursos Aplicados no Apoio Financeiro aos Projetos

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 Processo de Elaboração Normativa.

7. Dos Valores Aportados na Forma de Apoio Financeiro aos Projetos e da Forma de Desembolso

O apoio financeiro destinado para cada instituição ou conjunto de instituições selecionado em cada um dos temas pesquisados será de até R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), repassados 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	40% do valor aprovado contra entrega e aprovação do primeiro produto intermediário, em 31 de agosto de 2008.
3ª parcela	40% do valor aprovado contra entrega e aprovação do produto final, em 20 de dezembro de 2008.

8. Da Aplicação dos Recursos Repassados

Os recursos deverão 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.

Parágrafo único: considerando a necessidade de atendimento equânime a todas as instituições parceiras, o Projeto BRA/07/004 arcará, sempre que possível, com os custos com viagens e passagens aéreas referentes à realização da pesquisa.



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

9. Dos Critérios de Seleção de Propostas

Os projetos de pesquisa apresentados pelas instituições deverão cumprir integralmente os requisitos previstos no art. 4, I, da 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):

- I – Adequação ao tema e às diretrizes propostas;
- II – Metodologia;
- III – Equipe de pesquisa;
- IV – Experiência da instituição.

10. Do Prazo e do Local Para a Entrega das Propostas

Os projetos deverão ser entregues ou enviados até às **18 horas do dia 30 de maio de 2008**, ao endereço abaixo:

SAL – SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS
Ministério da Justiça
Edifício Sede – Esplanada dos Ministérios
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 02 (duas) vias, em papel timbrado da instituição, rubricadas todas as folhas, datadas e assinadas (última folha) pelo representante legal, sem rasuras ou emendas. A Instituição também deverá entregar a proposta em meio magnético (CD-Rom ou DVD).



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

11. Do 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 específico nos temas selecionados.

Parágrafo Primeiro. Também poderão ser convidados a integrarem o comitê especialistas de cada uma das áreas temáticas, desde que não tenham vinculação com nenhuma das instituições proponentes.

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

12. Dos Anexos que Integram a Convocação

- a) Anexo I – Diretrizes Temáticas

- b) Anexo II – Tabela de Critérios e de Pontuação Técnica

13. Da assinatura do 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 à comissão de avaliação da área temática a convocação da instituição cuja proposta tenha sido classificada em segundo lugar.



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

14. Da 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.

15. Das Disposições Gerais

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

16. Dos Esclarecimentos

Quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais deverão ser solicitadas por escrito pelo endereço eletrônico sal@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

Conselho Tutelar

Dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), em seu artigo 131, que “o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”. Considerando que a regulamentação desses Conselhos está a cargo de órgãos municipais, por se tratar de política de interesse local, existe uma ampla diversidade de modelos existentes, dentro das diretrizes fixadas pelo ECA. Inscritos em qualquer desses modelos, os Conselhos enfrentam inúmeros obstáculos para o pleno cumprimento de suas funções e atribuições legais.

Dentre esses obstáculos, podem ser citados: a falta ou insuficiência de estrutura material, a deficiência na formação e capacitação dos conselheiros, a baixa remuneração dos conselheiros, a falta de segurança para os conselheiros e para o próprio Conselho, a distância existente entre o Conselho Tutelar e a comunidade local. Tudo a comprometer a comunicação, a concepção e a implementação de políticas de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Segundo a pesquisa “Conhecendo a Realidade – Os Bons Conselhos” da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) em parceria com a Fundação Instituto de Administração (FIA), de dezembro de 2006, cerca de 90% dos municípios brasileiros já contam com a institucionalização de Conselhos Tutelares e, dentre eles, quase 50% relataram situações de inoperância e períodos de paralisação administrativa causados por carência de condições e recursos. Segundo essa mesma pesquisa, os Conselhos Tutelares têm sofrido uma verdadeira inversão de papéis: no lugar de demandantes de serviços públicos por parte dos órgãos estatais para a promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente, estão se tornando os verdadeiros demandados, sem que tenham condições materiais e atribuições legais para assumir esse papel.

Portanto, a pesquisa ora proposta pelo Ministério da Justiça, partindo do estudo já realizado sob a coordenação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, deve responder à seguinte indagação: o atual modelo dos Conselhos Tutelares é satisfatório para a promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente? Em caso negativo, o que precisa ser mudado? É possível que as mudanças provenham de alteração legislativa em âmbito federal? Essas indagações centrais podem ser desdobradas nos seguintes questionamentos específicos:

- a) O atual modelo de escolha dos conselheiros garante a efetiva participação da comunidade e a efetiva comunicação entre Conselho e sociedade?
- b) Qual o perfil desejado para os conselheiros? Ele está sendo atendido?
- c) Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos Conselhos Tutelares? Recursos financeiros? Estrutura material? Segurança? Diálogo com outros órgãos do Poder Público?



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

Vítimas de Violência

As vítimas de violência não recebem, atualmente, tratamento integrado dos vários órgãos públicos que lidam com as repercussões dos crimes violentos. No direito penal brasileiro, em especial, a participação das vítimas é periférica, restrita à fase inicial da persecução penal.¹ Lidar adequadamente com as vítimas, porém, é uma obrigação das políticas públicas na área da segurança pública, tanto no que diz respeito à prevenção criminal quanto no amparo desse grupo.²

Embora a punição do criminoso seja o foco central dos órgãos envolvidos com a investigação, o julgamento e a repressão de crimes, é um imperativo constitucional que à vítima sejam assegurados direitos como o de informação sobre o processo, de assistência médica e psicológica, de reparação pelos danos morais e patrimoniais sofridos e de participação no processo de prevenção ao crime.³ Os direitos da vítima foram objeto de deliberação da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, que aprovou a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder.⁴

Apesar dessas normas programáticas e do papel muito relevante que hoje exercem os centros de apoio às vítimas e as entidades que lidam com atos específicos de violência (por exemplo, a familiar ou a discriminatória), suas iniciativas carecem de procedimentos harmonizados e de investimentos mais substanciais. Além disso, a cooperação entre centros de referência, promotores, defensores público, conselhos tutelares e outras entidades depende, atualmente, de laços não institucionais, nos três níveis federativos brasileiros.

No âmbito dos inquéritos e processos penais, a participação secundária das vítimas provoca perplexidade. Se, de um lado, medidas que permitam uma maior intervenção delas no curso das investigações e julgamentos são reivindicadas por diversos grupos sociais, de outro não há um arcabouço normativo de alcance nacional para essa maior abertura, seja por meio de intervenções diretas nos autos processuais ou de inquérito, seja por intermédio do Ministério Público, das Defensorias Públicas ou de outros órgãos.

¹ O recurso a procuradores que dêem assistência à acusação é uma alternativa disponível às vítimas, mas utilizada, de fato, e em apenas em alguns casos, por aquelas que possuem condições financeiras de contratar advogados para tanto.

² O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, nesse sentido e nos termos da Lei 11.530/07, tem entre suas diretrizes a resposta, “de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social” (art. 3º, XIII), possuindo como foco social prioritário “famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência” (art. 4º, II). Ademais, a “criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade” é pré-requisito para a adesão de entes federativos ao Pronasci (art. 6º, IX).

³ Além da efetivação dos vários direitos fundamentais envolvidos no acompanhamento da vítima após o ato de violência, a Constituição prescreve, no art. 245, que ao Poder Público cabe prover “assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso”.

⁴ Resolução 40/34 da Assembleia Geral da ONU, de 29 de novembro de 1985.



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

Os objetivos da pesquisa proposta pelo Ministério da Justiça são, portanto, refletir sobre a assistência à vítima pelo Estado e sobre as formas de aprimorar essa relação, bem como avaliar as possibilidades de participação das vítimas no processo penal.

Assim, como diretrizes aos projetos de pesquisa a serem apresentados propomos:

- a) Análise comparada das experiências de municípios e estados brasileiros na assistência às vítimas e de modelos estrangeiros;
- b) Análise da participação da vítima no processo penal e das alternativas para ampliar ou modificar essa participação;
- c) Propostas de eventuais novos diplomas e alterações legislativas nesse sentido, com projeção de impacto no sistema penal.

Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis

Nos últimos anos, vêm crescendo em quantidade e intensidade os conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis rurais e urbanos. Milhares de pessoas que se encontram privadas de um de seus direitos mais básicos, o direito à moradia, recorrem a mecanismos extremos em busca de uma solução, o que pode envolver a ocupação de imóveis de terceiros. Como consequência direta desse estado de coisas tem-se o incremento da violência no campo e nas cidades, o que, por vezes, resulta em conflitos armados e mortes.

O Poder Judiciário encontra-se no centro dessa realidade social. Chamado a intervir nos conflitos daí decorrentes, o juiz lida com instrumentos insatisfatórios para preservar os direitos fundamentais das pessoas envolvidas nessa situação. Em diversos episódios, mandados judiciais de manutenção ou reintegração de posse contra centenas ou até mesmo milhares de famílias acabaram resultando em atos de violência e mortes. O papel de mediação que o Poder Judiciário deveria ter nesses tipos de conflitos sociais não é exercido, por conta das restrições de uma legislação que não leva em consideração os direitos e garantias de todos os envolvidos.

Por um lado, o Código de Processo Civil, elaborado em uma realidade social bastante distinta da que existe atualmente, regula as ações possessórias em vista de disputas individuais, sendo incompatível com a atual coletivização dos conflitos sobre a posse de bens imóveis rurais e urbanos. Por outro lado, a Constituição Federal e o Código Civil criaram, mais recentemente, um novo regime para a propriedade no direito brasileiro, ressaltando a importância do cumprimento de sua função social. Parece haver uma certa distância, contudo, entre a previsão constitucional do cumprimento da função social da propriedade e os mecanismos judiciais disponíveis para sua efetivação.

Neste contexto, a pesquisa proposta pelo Ministério da Justiça deve procurar responder à indagação central sobre qual deve ser o papel do Poder Judiciário na regulação dos conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis com o objetivo maior de reduzir a violência no campo e nas cidades, focalizando as seguintes questões:



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

- a) É necessário modificar o regime das ações possessórias no Código de Processo Civil?
- b) É necessário modificar o regime da posse e da propriedade na Constituição Federal e no Código Civil?
- c) É possível conceber mecanismos judiciais para a efetivação da função social da propriedade? Por meio de quais modificações normativas?

Sucessão – Companheiros e Cônjuges

Com o advento da Constituição da República de 1988, houve o reconhecimento da união estável como entidade familiar. O art. 226, §3º assegura aos companheiros, dentre outros direitos, o de herdar. Nesse sentido, a Lei 8.971/94 ampliou, no art. 2º, III, o rol de herdeiros estabelecidos no art. 1603 do antigo Código Civil, ao determinar a transmissão do patrimônio ao companheiro sobrevivente, e não aos colaterais, quando inexistentes descendentes ou ascendentes. Como requisito exigia-se, dentre outros, a comprovação da união marital pelo prazo de cinco anos, ou, havendo prole, por qualquer tempo. Em seqüência, a Lei 9.276/96 facilitou, ainda mais, o reconhecimento da união estável dispondo, em seu art. 1º, que caracteriza entidade familiar “a convivência duradoura, pública e contínua, de um homem e uma mulher, estabelecida com o objetivo de constituição de família”.

Entretanto, a promulgação da Lei 9.276/96 e a manutenção de dispositivos da Lei 8.971/94 acabaram conferindo mais direitos à companheira do que à esposa. A esposa faria jus ao usufruto vidual ou ao direito real de habitação, conforme o regime de bens do casamento, porém a companheira poderia fazer gozar de ambos os benefícios. A mesma situação, evidentemente, ocorreria com relação ao marido e ao companheiro.

Neste cenário, houve a promulgação do novo Código Civil, que disciplinou em poucos artigos a questão dos direitos sucessórios do companheiro. Foi ínfima a contribuição para solução dos dilemas apresentados, uma vez que não há nenhuma menção ao direito real de habitação em favor da companheira, como fazia a Lei 9.278/96, nem ao usufruto vidual, tampouco a revogação expressas de leis correlatas. Diante disso, surge uma corrente doutrinária que defende a permanência do direito real de habitação para o bem destinado à residência familiar. Tal tese se justifica diante das alegações da inexistência de revogação expressa da citada lei e tampouco ser o instituto incompatível com qualquer dispositivo do Código Civil.

Por sua vez, o art. 1790 do Código Civil diz que o companheiro participará (e não herdará) da sucessão do outro quanto aos bens adquiridos na vigência da união estável, não recebendo o mesmo tratamento do cônjuge sobrevivente. Este tem maior participação na herança, com maior quinhão, garantia de parte mínima e está no rol dos herdeiros necessários, entre outras diferenciações. Assim, enquanto as leis 8.971/94 e 9.276/96 caminharam no sentido de igualar os direitos do companheiro e dos cônjuges, o Código Civil caminhou em sentido diametralmente oposto e, portanto, de questionável constitucionalidade.



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

Assim, como diretrizes aos projetos de pesquisa a serem apresentados propomos:

- a) Análise comparada de legislação e jurisprudência estrangeira sobre a sucessão do companheiro;
- b) Análise da constitucionalidade da diferenciação entre o cônjuge e companheiro em todos os aspectos sucessórios;
- c) Conclusão quanto à ab-rogação das leis 8.971/94 e 9.276/96; e
- d) Propostas de eventuais alterações legislativas.

Grupos de Interesse (*lobby*)

Nas democracias modernas, são muitas as formas de participação da sociedade civil nas decisões dos agentes públicos. Ao lado das consultas e audiências públicas, os Poderes brasileiros têm se mostrado abertos às manifestações da sociedade civil, por meio de canais institucionais dos órgãos públicos e também por vias não formalizadas, que possuem graus variados de transparência. No Brasil, em particular, a multiplicação dos grupos de interesse após a redemocratização foi acompanhada de formas participativas inovadoras, sem que se desenvolvesse regulamentação abrangente sobre a intercessão dos atores sociais nos processos de tomada de decisão do Estado.

Essa participação é inerente à democracia e salutar para seu desenvolvimento. Contudo, embora possa contribuir para a atividade legislativa, para a formulação e a execução de políticas públicas ou para a solução de controvérsias, a atividade dos grupos de interesse também pode ser lesiva, se utilizar instrumentos de persuasão ilegítimos. Sem a implementação de controles adequados, divergência e diálogo podem ceder espaço a favorecimento pessoal, ao abuso do poder econômico e à corrupção de servidores, de mecanismos de participação e de normas públicas.⁵

Os desafios envolvidos na regulamentação da atuação dos grupos de interesse, porém, são enormes. Os grupos de interesse são muito diversos entre si, além de se utilizarem de instrumentos e canais de participação variados. A vocalização de interesses, ademais, não é um objeto nítido e estável para a imposição de regras gerais: sua dinâmica implica formas de organização móveis, consensos transitórios e formulação de demandas imprecisa. A resistência do setor público torna esse quadro ainda mais complexo, pois muitos parlamentares, juízes etc. descrevem da própria existência do *lobby* legítimo, mesmo que obrigações de transparência sejam plenamente cumpridas.

⁵ A 5ª edição da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) inscreveu, entre as metas para 2008, “Elaborar anteprojeto de lei para a regulamentação da atividade de intermediação de interesses, em suas manifestações em todos os poderes.” (Cf. Meta 18, <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID70EFA6233CEA4B8DAA9C160F6EB41BA9PTBRIE.htm>>)



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

À luz dessas dificuldades, os objetivos da pesquisa proposta pelo Ministério da Justiça são estudar a intermediação de interesses realizada junto a agentes públicos e propor formas de regulamentar essa atividade, tendo em conta as experiências internacionais sobre o tema. A regulamentação deve enfatizar mecanismos de transparência, como forma de controlar o exercício das atividades de intermediação de interesses e evitar que sejam exercidas de forma lesiva ao interesse público.

Assim, como diretrizes aos projetos de pesquisa a serem apresentados propomos:

- a) Análise da atuação dos grupos de interesse junto a agentes públicos;
- b) Análise do direito comparado no que diz respeito à atividade dos grupos de interesse;
- c) elaboração de proposta de regulamentação da atividade de intermediação de interesses, com atenção às dificuldades para sua formalização, a seus limites éticos e transparência.

Estatuto dos Povos Indígenas

O Estatuto do Índio (Lei 6.001/19) disciplina, há 35 anos, as relações do Estado com os povos indígenas. Embora trate de questões fundamentais, como os direitos civis e políticos dos índios, as áreas e terras indígenas e as previsões especiais sobre seu patrimônio e direitos sociais, o Estatuto apresenta várias lacunas e ampara artigos datados.

Algumas das lacunas do Estatuto do Índio foram superadas pelo Decreto 1.141/94, que “Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas”, e pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes.⁶ Outras questões receberam, também, influxo normativo de tratados assinados e ratificados pelo Brasil, como a Convenção sobre Diversidade Biológica⁷ e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.⁸

Em paralelo à criação de leis esparsas sobre atividades como mineração, manejo florestal, exploração de recursos hídricos, proteção do meio ambiente e propriedade intelectual, progrediu muito a discussão sobre a adequação do Estatuto do Índio à Constituição Federal de 1988,⁹ que, ao menos parcialmente, o teria recepcionado. À luz desse debate, muitos projetos de lei vêm sendo apresentados ao Congresso Nacional com vistas a aprimorar as normas referentes aos índios. Desde o pioneiro PL 2.057/91, ainda em trâmite legislativo, essas propostas buscam regulamentar questões que não constam na Lei 6.001/73 e dela eliminar questões já superadas.

⁶ Promulgada no Brasil pelo Decreto 5.051/04.

⁷ Promulgada no Brasil pelo Decreto 2.519/98.

⁸ Promulgada no Brasil pelo Decreto 6.177/07.

⁹ A Constituição Federal de 1988 trata, em seus artigos 231 e 232, “Dos Índios” – Título VIII (“Da ordem Social”), Capítulo VIII.



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

O objetivo da pesquisa proposta pelo Ministério da Justiça é, portanto, refletir sobre um renovado Estatuto dos Povos Indígenas, que se inscreva entre as normas voltadas ao bem-estar e à justiça social de toda a sociedade brasileira.

Assim, como diretrizes aos projetos de pesquisa a serem apresentados propomos:

- a) Análise das normas brasileiras relativas aos povos indígenas, incluindo aquelas inscritas em tratados internacionais;
- b) Análise dos projetos de lei relacionados aos povos indígenas;
- c) Propostas de eventuais alterações legislativas, com foco na consolidação de proposições legislativas ou apresentação de novo projeto de lei referentes ao Estatuto dos Povos Indígenas.

Estado Democrático de Direito e Terceiro Setor

O emaranhado de normas infraconstitucionais que deveriam regular as relações entre Estado e o denominado Terceiro Setor¹⁰ ilustra a confusão causada, após a democratização brasileira e a Constituição de 1988, pela manutenção de preceitos normativos estranhos aos princípios do Estado Democrático de Direito. A vinculação do título de utilidade pública federal, instituído pela Lei 91 de 1935, a benefícios fiscais e previdenciários evidencia os problemas gerados por tamanha confusão. De uma simples condecoração, o título de utilidade pública — ato discricionário do Presidente da República delegado ao Ministro da Justiça — transformou-se em pré-requisito para a concessão da isenção previdenciária a entidades de assistência social e para estímulos fiscais, muito embora a lei que o criou preveja, expressamente, que “nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública” (art. 3º).

Soluções mais adequadas à ordem democrática refundada em 1988 poderiam partir de critérios e procedimento pelos quais os cidadãos participariam ativamente do planejamento, da execução e da avaliação das ações de interesse público circunscritas ao Terceiro Setor. Poderiam estabelecer-se condições formais para inclusão de “novos atores institucionais” como entidades públicas não-estatais participantes do desenvolvimento de políticas públicas voltadas à garantia de direitos.

¹⁰ Por falta de expressão melhor, utiliza-se o termo “Terceiro Setor”, “ designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objectivos sociais, públicos ou colectivos, não são estatais. [...] As designações vernáculas do terceiro sector variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, reflectem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. “Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado”, In PEREIRA, L.C. Bresser, WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo/Brasília: Editora UNESP/ENAP, 1999. p. 243-271.)



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

Nesse mesmo sentido, a concessão burocrática de títulos e qualificações poderia ser transformada, visando ao reconhecimento estatal de que a sociedade civil não apenas representa como realiza interesses públicos; podendo fazê-lo em parceria com os órgãos governamentais sem prejuízo dos princípios que conformam a Administração Pública. Essa mudança fortaleceria a percepção social de que aquilo que é público não é necessariamente estatal.

O objetivo da pesquisa proposta pelo Ministério da Justiça é refletir sobre a necessidade de um marco normativo para o Terceiro Setor e, assim, subsidiar a criação de condições (normativas) de realização de interesses públicos pelas entidades da sociedade civil.

Dessa forma, como diretrizes aos projetos de pesquisa a serem apresentados, propomos:

- a) Análise dos projetos de lei direta ou indiretamente relacionados ao tema (PL 3.021/08, por exemplo);
- b) Análise de direito comparado e de normativa produzida por organismos internacionais;
- c) Análise das normas federais brasileiras relativas ao denominado Terceiro Setor, incluindo regulamentos produzidos pelos órgãos da Administração Pública, com foco na consolidação de proposições legislativas ou apresentação de novo projeto de lei;
- d) Análise do modelo de fiscalização pressuposto pelo Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública (descrito no “Manual de Entidades Sociais do Ministério da Justiça”, disponível em www.mj.gov.br).

Igualdade de Direitos entre Mulheres e Homens

A igualdade de gênero está assegurada no artigo 3º da Constituição Federal, que dispõe sobre a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, e no artigo 5º, inciso I, que estabelece serem homens e mulheres iguais em direitos e obrigações.

Não obstante os princípios constitucionais e o fato de o Brasil ser signatário de diversos acordos, tratados e demais compromissos internacionais, a mulher brasileira continua sendo alvo de uma persistente discriminação política, social, econômica e cultural.

Desde a promulgação da Constituição Federal, diversas legislações sobre a discriminação contra a mulher foram incorporadas em nosso ordenamento jurídico. Todavia, passadas duas décadas, e malgrado tantas conquistas das mulheres brasileiras, a cultura patriarcal ainda está longe de ser substituída por uma cultura de igualdade entre os gêneros. A discriminação persiste ainda em diversos campos da vida social, prejudicando as atuais e as futuras gerações.



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

A necessidade de uma proposição legislativa que garanta a efetivação dos direitos, objetivando disciplinar, no ordenamento jurídico, a aplicação do princípio da igualdade de tratamento e oportunidade entre homens e mulheres, é confirmada por inúmeros indicadores sociais. Para que sejam eliminados todos os obstáculos discriminatórios, diretos e indiretos, que por razão de sexo impedem a igualdade, é fundamental prever-se um marco de adoção de ações afirmativas, necessárias para enfrentar problemas não superáveis somente com a garantia da igualdade jurídica ou formal.

Assim, como diretrizes aos projetos de pesquisa a serem apresentados, propomos:

- a) Levantamento e análise da legislação nacional e estrangeira sobre igualdade de gênero;
- b) Análise dos efeitos práticos de medidas voltadas à afirmação da igualdade de gênero;
- c) Mapeamento e análise de decisões judiciais relacionadas com o tema da igualdade entre os gêneros;
- d) Identificação dos pontos problemáticos da legislação nacional que poderiam ser enfrentados por uma Lei de Igualdade de Direitos, Tratamento e Oportunidades entre Homens e Mulheres;



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 10 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 10 pontos
Critério III - Equipe de pesquisa: avaliar a composição da equipe de pesquisa considerando como elementos essenciais (i) a titulação dos componentes, (ii) a experiência anterior comprovada dos profissionais em pesquisas relacionadas ao tema e (iii) o envolvimento institucional que a vinculação dos profissionais ao projeto acarreta. Observação: a existência de coordenador de pesquisa com título de doutor em áreas relacionadas à área temática de candidatura é condição obrigatória para a composição da equipe.	Até 10 pontos
Critério IV – Experiência da instituição na área temática de candidatura: Avaliar a experiência da instituição proponente considerando como elementos essenciais (i) o histórico da instituição (ii) sua vocação para pesquisa teórica e empírica e (iii) a experiência da instituição em pesquisas na área temática de candidatura.	Até 10 pontos
TOTAL DE PONTOS	Até 40 pontos