



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

DECISÃO nº 256/2021/PFDC/CAV

Referência: Inquérito Civil nº 1.29.000.003818/2020-62

I – RELATÓRIO

Trata-se de Inquérito Civil (IC) instaurado em 20 de novembro de 2020 pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Rio Grande do Sul (PRDC/RS), voltado, inicialmente, à apuração “de mecanismos de fiscalização da Polícia Federal em face de empresas de segurança privada, nos termos da Lei nº 7.102/1983, a fim de enfrentar racismo estrutural e casos de discriminação e racismo, bem como seus reflexos concretos, como o caso de espancamento e morte de homem negro em supermercado da rede Carrefour em Porto Alegre na data de 19/11/2020” (Portaria IC nº 143/2020 GABPRDC/PRRS – PR-RS-00070665/2020).

Posteriormente, o objeto do IC foi readequado para se restringir à “reparação por dano moral em plano coletivo em decorrência do fato ocorrido em estabelecimento do Grupo Carrefour em Porto Alegre na data de 19 de novembro de 2020, fato que em decorrência de espancamento levou à morte de João Alberto Silveira Freitas em Porto Alegre na data de 19/11/2020, bem como, para apuração de existência de política de proteção a Direitos Humanos por parte da referida empresa, em especial no que se refere ao enfrentamento do racismo institucional e estrutural” (Despacho nº 9140/2021 GABPRDC/PRRS – PR-RS-00029367/2021).

Após profícua instrução – durante a qual se realizaram ao menos 25 reuniões com representantes da empresa investigada e da sociedade civil organizada, e que resultou em

mais de 500 páginas de documentos – foi celebrado, em 23 de setembro de 2020, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre, de um lado, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS), o Ministério Público do Trabalho (MPT), a Defensoria Pública da União (DPU) e a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS), e, de outro, as empresas *Carrefour Comércio e Indústria LTDA.*, *Comercial de Alimentos Carrefour LTDA.* e *Atacadão S.A.* (Termo de Ajustamento de Conduta – PR-RS-00035983/2021).

Também aparecem no ajuste, na condição de terceiros interessados, as entidades EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes e Centro Santos Dias de Direitos Humanos.

No compromisso, as empresas assumiram diversas obrigações, compiladas na Cláusula Segunda do documento, referentes ao estabelecimento de Plano Antirracista, comprometendo-se a implementar uma série de “medidas [...] desenvolvidas e convencionadas em conjunto com os compromitentes e terceiros interessados”, visando “reforçar as medidas de proteção e prevenção de atos de discriminação e de violência, bem como promoção da diversidade” no âmbito de sua atuação empresarial.

O referido Plano compreende uma série de ações divididas em cinco eixos, a seguir detalhados, naquilo que interessa:

I) Medidas atinentes ao protocolo de segurança (Cláusulas 2.6.9 a 2.6.16) – neste eixo do ajuste, as empresas se comprometeram a:

a) no prazo de 60 (sessenta) dias, adotar um novo modelo de atuação para sua equipe interna de prevenção e fiscalização, com expressa previsão de que “os empregados próprios terão perfil, treinamento e protocolos com ênfase no acolhimento dos clientes, na orientação quanto à valorização dos direitos humanos e da diversidade e ao combate à discriminação, treinamento que deverá ser estendido aos gerentes, supervisores e gestores”, priorizando-se, nas contratações de empregados, “a representatividade da população brasileira quanto ao gênero e raça”;

b) no prazo de 90 (noventa) dias, implementar política de fiscalização no âmbito da contratação de serviços terceirizados, com a exigência de que “as empresas terceirizadas apliquem aos seus trabalhadores treinamentos visando à prevenção de práticas discriminatórias, [...] bem como políticas de combate à violência e à discriminação racial”, e a disponibilização de canais de denúncia;

c) no prazo de 90 (noventa) dias, “revisar e publicar sua Política #eupraticorespeito, a fim de reforçar medidas de combate a todo tipo de discriminação e à violência”;

d) não contratar “empresas de vigilância que tenham como proprietárias/os ou trabalhadoras/es policiais da ativa [...], bem como pessoas que tiveram ou tenham registros criminais relacionados a envolvimento com organizações criminosas ou com atividades de milícias”;

e) exigir em seus contratos terceirizados de serviços de vigilância que os fornecedores de mão de obra “submeterão os seus empregados a um treinamento anual de capacitação na área de combate à discriminação e à violência”;

II) Medidas gerais de prevenção e tratamento de denúncias (Cláusulas 2.6.17 a 2.6.22) – neste eixo do ajuste, as empresas se comprometeram a, no prazo de 90 (noventa) dias:

a) atualizar o Código de Ética e Conduta do Carrefour Brasil;

b) estabelecer “grade de treinamentos de práticas antirracistas para trabalhadoras e trabalhadores”, bem como passar a exigí-la dos fornecedores;

c) reforçar “os canais hoje existentes para recebimento e tratamento de denúncias de agressões, bem como preconceito e discriminação por raça, orientação sexual ou identidade de gênero, deficiência ou qualquer forma de intolerância, inclusive decorrentes das relações de trabalho, ou violação de direitos humanos, a ser disponibilizado no site e aplicativos da empresa, podendo ser feito também por telefone”;

d) reforçar o “fluxo de providências nos casos de discriminação racial eventualmente ocorridos em suas dependências”, o qual deverá contar com etapas de acolhimento e registro formal dos casos; geração de número de acompanhamento do caso, a ser informado ao denunciante; preservação, por seis meses, de imagens existentes do circuito interno de monitoramento do local onde ocorreu o fato; e registro dos nomes e contatos das vítimas, testemunhas e prepostos alegadamente envolvidos no fato;

III) Medidas no âmbito das relações de trabalho (Cláusulas 2.6.24 e 2.6.25) – neste eixo do ajuste, as empresas se comprometeram a:

“Se abster de adotar ou tolerar qualquer ato ou conduta que possa ser caracterizada como prática discriminatória em razão de raça, cor, cultura ou etnia envolvendo seus empregados ou empregados/trabalhadores de prestadores que contratar para prestar serviços a qualquer título, inclusive prevenindo e proibindo procedimentos discriminatórios que possam humilhar os empregados/trabalhadores, expô-los e/ou ridicularizá-los, garantindo-lhes tratamento digno e livre de discriminação”;

IV) Medidas no eixo sociedade (Cláusulas 2.6.26 a 2.6.38) – neste eixo do ajuste, as

empresas se comprometeram a:

a) no prazo de 60 (sessenta) dias, estabelecer “protocolo de treinamento para os seus dirigentes e trabalhadores, em relação a atos de discriminação e no que consiste o racismo estrutural”, cujos requisitos mínimos foram elencados no item 2.6.26;

b) disponibilizar, em seu site, ao público em geral, sua política de diversidade e combate à discriminação;

c) promover o tema do combate ao racismo e à violência em sua publicidade, em suas redes sociais e materiais impressos

d) conceder “bolsas de estudo e permanência para pessoas negras, prioritariamente em nível de graduação e de pós-graduação *stricto e lato sensu*, no valor total de R\$ 68.000.000,00 (sessenta e oito milhões de reais)”;

e) conceder “bolsas de estudo para pessoas negras, prioritariamente em nível de idiomas, inovação e tecnologia, com foco na formação de jovens profissionais para o mercado de trabalho, no valor total de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais)”;

f) realizar “investimentos em projetos de inclusão social em redes incubadoras e/ou aceleradoras de empreendedores negros e/ou suporte a pequenos empreendedores negros, a serem identificados e selecionados pelos COMPROMISSÁRIOS, no valor total de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais)”;

g) disponibilizar o valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) “para contribuir com a elaboração de projetos de iniciativa museológica ou de centro de interpretação destinados à reflexão sobre o processo de escravização e do tráfico transatlântico de pessoas africanas escravizadas na região do Cais do Valongo, localizado na zona portuária do Rio de Janeiro”;

h) disponibilizar o valor de R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais) “em favor dos COMPROMITENTES, que, por sua vez, utilizarão esse valor a seu critério e através de editais públicos sem a interferência dos COMPROMISSÁRIOS, para custear e fomentar: (i) a realização de campanhas educativas de combate ao racismo; e/ou (ii) projetos sociais e culturais com foco no combate ao racismo e valorização cultural afro-brasileira e indígena, sempre de forma a desenvolver exclusivamente a temática de combate ao racismo e/ou à discriminação racial”;

i) disponibilizar o valor de R\$ 6.500.000,00 (seis milhões e quinhentos mil reais) “para custear e fomentar, a seu critério e sem a interferência dos COMPROMITENTES: (i) a realização de campanhas educativas de combate ao racismo; e/ou (ii) projetos sociais com foco no combate ao racismo, sempre de forma a desenvolver exclusivamente a temática de combate ao racismo e/ou à discriminação racial”;

j) no prazo de 120 (cento e vinte) dias, realizar “censo interno para verificar a composição étnico-racial e de gênero das/os trabalhadoras/es, em todas as funções”

k) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estabelecer “programa específico e exclusivo de estágio e um de trainee para pessoas negras, contemplando 10 (dez) vagas para cada programa (estágio e trainee) por ano pelo prazo de 3 (três) anos, a fim de fomentar os quadros de liderança da companhia”, objetivo para o qual será destinado o valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais);

l) no prazo de 120 (cento e vinte) dias, estabelecer “metas de contratações anuais de profissionais negras e negros, não apenas para funções de apoio, técnicas ou serviços, mas para os cargos de chefia, supervisão e direção, a fim de promover representatividade racial”;

m) contratar, em até 3 (três) anos, ao menos 30.000 (trinta mil) colaboradores negros onde a empresa está presente, respeitando a representatividade racial e de gênero da população do país;

n) “desenvolver e capacitar 300 (trezentos) de seus empregados (as) negros (as)”, com vistas ao crescimento na carreira, objetivo para o qual será destinado o valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

V) Medidas em relação à cadeia ou rede de fornecimento (Cláusulas 2.6.40 e 2.6.41) – neste eixo do ajuste, as empresas se comprometeram a estabelecer:

“política para desenvolver uma cadeia de fornecimento sustentável, estimulando a formação de uma rede que tenha como meta fomentar a inclusão de comunidades tradicionais, em especial quilombolas, por meio de parcerias com cooperativas conectadas a essas comunidades”, destinando “parte de seus investimentos sociais anuais, em valor total não inferior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) durante o período de 3 (três) anos, ao beneficiamento das comunidades quilombolas, visando ao fomento de sua produção agrícola e artesanal ou à incorporação de sua produção à cadeia de fornecimento do empreendimento”.

Em termos financeiros, o TAC em questão resultou na assunção, pelas empresas compromissárias, de obrigações pecuniárias em “montante global e total de R\$115.000.000,00 (cento e quinze milhões de reais), o qual abrange e compreende todos os valores especificamente referidos nas cláusulas” do ajuste.

A Cláusula Sexta do TAC prevê, por fim, a distribuição entre as instituições comprometidas (MPF, MPE-RS, DPU e DPE-RS) das atribuições de fiscalização da execução e cumprimento dos compromissos firmados.

A maioria dos itens do ajuste serão objeto de fiscalização comum entre os signatários, mas **recaiu exclusivamente sobre o MPF a responsabilidade de zelar pelo cumprimento da Cláusula 2.6.32 (descrita no tópico *h* do item *iv*, supra), por meio da qual as empresas signatárias se comprometeram a disponibilizar o valor de R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais) “em favor dos COMPROMITENTES, que, por sua vez, utilizarão esse valor a seu critério e através de editais públicos sem a interferência dos COMPROMISSÁRIOS**, para custear e fomentar: (i) a realização de campanhas educativas de combate ao racismo; e/ou (ii) projetos sociais e culturais com foco no combate ao racismo e valorização cultural afro-brasileira e indígena, sempre de forma a desenvolver exclusivamente a temática de combate ao racismo e/ou à discriminação racial” (destacou-se).

Nesse caso específico, prevê o TAC que o mencionado valor seja “disponibilizado pelos COMPROMISSÁRIOS no prazo de 90 (noventa) dias a contar da assinatura deste TAC, mediante a aplicação no CDB (Certificado de Depósito Bancário) em Instituição Financeira de primeira linha a ser escolhida pelos COMPROMISSÁRIOS, devendo ser encaminhado aos COMPROMITENTES o comprovante da efetivação do investimento”, e que o seu resgate e disponibilização se dará mediante “requisição expressa e formal dos COMPROMITENTES, contendo as informações do beneficiário e do valor a ser a ele depositado. Os valores serão depositados ao beneficiário em até 5 (cinco) dias úteis, a contar da liberação do investimento”.

Em 13 de julho de 2021, foi efetuada, no âmbito do MPF, a promoção de arquivamento do IC em epígrafe (PR-RS-00040656/2021), e encaminhados os autos a esta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) no dia 19 seguinte, para apreciação da promoção de arquivamento, por força do art. 3º, § 1º, da Portaria PGR/MPF nº 653, de 30 de outubro de 2012, com a redação dada pela Portaria PGR/MPF nº 841, de 30 de setembro de 2020.

No necessário, é o relatório.

II – ANÁLISE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E DA PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO CIVIL

a) Aspectos gerais do ajuste

O TAC, relevante mecanismo de solução consensual de conflitos, ganhou importância ainda maior a partir da edição do Código de Processo Civil de 2015, que elevou a busca por esse tipo de resolução de litígios ao patamar de mandamento legal: “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (CPC, art. 3º, §2º).

Essa imposição legal tem amparo na conclusão óbvia de que esse tipo de conduta evita longas demandas judiciais, carregadas de incertezas quanto à efetividade da tutela pretendida e ao tempo em que perdurará o conflito, principalmente quando envolvem interesses transindividuais.

Como qualquer forma de solução consensual, entretanto, os TACs estão sujeitos à margem de conformação relativa às vontades das partes, razão pela qual não se pode vislumbrá-los como instrumentos de imposição da vontade do Estado aos particulares que com ele pactuem.

Muito embora esse cenário represente uma limitação dos ajustes de conduta em comparação com a imperatividade da jurisdição, há de se incentivar e facilitar a escolha por esse tipo de solução levando-se em conta, primordialmente, os custos e as incertezas de se despertar a máquina judicial estatal.

Ao se analisar um TAC celebrado, portanto, deve-se ter em mente o cenário existente no momento de sua celebração, privilegiando-se o alcance de soluções possíveis em detrimento das soluções ideais, notadamente quando se trata de conflitos complexos.

Nesse contexto, é essencial que se proceda a análise do TAC à luz dessas premissas, sem descuidar de velar pela sua qualidade, consistência, coerência e coesão, tanto do ponto de vista **material** – garantindo que as obrigações pactuadas sejam úteis para a sociedade e para os interesses protegidos, mas também sejam vantajosas para o particular que celebra o ajuste com o Estado, de modo a tornar atraente a alternativa pela solução consensual –, como do ponto de vista **formal** – estabelecendo adequadamente, de forma clara e precisa, as obrigações de cada qual, a forma de cumprimento, as consequências em caso de descumprimento, o foro em caso de necessidade de conflito judicial decorrente do ajuste, dentre outros aspectos –, sempre tendo como parâmetro os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Partindo-se dessas premissas, **há de se elogiar o ajuste celebrado.**

Foram alcançados compromissos de grande importância não apenas no enfrentamento ao racismo estrutural que caracteriza a sociedade brasileira, como também na reafirmação do papel central a ser assumido pelas empresas na garantia e efetivação de direitos humanos.

Num cenário onde ainda há quem negue a existência de racismo e no qual inúmeras sociedades empresárias se amparam na facultatividade das "Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, para médias e grandes empresas, incluídas as empresas multinacionais com atividades no País" (Decreto nº 9.571/2018), é louvável que se tenha conseguido obter das empresas em questão compromissos tão sólidos e estruturantes de verdadeiro combate à discriminação racial enraizada em nossa sociedade.

b) Aspectos formais do ajuste

Do ponto de vista formal, igualmente **não** há ressalvas a se fazer.

Foram estabelecidas balizas sólidas para o controle do cumprimento das obrigações pactuadas, com a previsão de contratação, às expensas das empresas signatárias, “de auditoria externa independente para verificação anual do cumprimento do presente Termo”, a ser iniciada após seis meses da data de assinatura do ajuste e produzirá relatórios com periodicidade pré-determinada (Cláusula Quarta).

Também constam disposições precisas e específicas para o caso de descumprimento dos compromissos firmados (Cláusula Sexta, em especial item 6.5), com o estabelecimento de astreintes e de procedimento formal para sua incidência, consistente na notificação dos compromissários acerca do possível descumprimento, fornecendo-lhes prazo para justificativa, solicitação de prorrogação do lapso para o cumprimento ou demonstração do efetivo adimplemento.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à previsão de múltiplos foros para resolução de eventuais litígios judiciais decorrentes do ajuste ("8.3 Estabelece-se como competente para eventual execução do presente Termo o foro da cidade de Porto Alegre - RS das Justiças Estadual, do Trabalho e Federal, dentro de suas respectivas competências."), o que atende à diversidade de instituições comprometentes e respectivos âmbitos de atuação temática e federativa.

c) Aspectos materiais do quanto pactuado

No tocante ao aspecto material do ajuste, **mostram-se adequadas e pertinentes as obrigações estabelecidas no TAC em análise.**

Não merecem ressalva os compromissos celebrados no âmbito dos eixos referentes às medidas atinentes ao protocolo de segurança (Cláusulas 2.6.9 a 2.6.16), de prevenção e tratamento de denúncias (Cláusulas 2.6.17 a 2.6.22), no âmbito das relações de trabalho (Cláusulas 2.6.24 e 2.6.25) e em relação à cadeia ou rede de fornecimento (Cláusulas 2.6.40 e 2.6.41).

Todos eles contribuem, de fato, para atender ao objeto do IC em exame e para concretizar, ao menos no âmbito das empresas signatárias, políticas e práticas institucionais e comerciais de enfrentamento ao racismo estrutural e de promoção de ações afirmativas que visem à concretização de direitos humanos no âmbito corporativo e mercadológico.

Muitos dos compromissos pactuados, inclusive, têm impactos que vão muito além das pessoas jurídicas compromissárias, atingindo fornecedores de mão de obra e se

espraiando por toda a cadeia produtiva.

O mesmo pode ser dito acerca de grande parte dos compromissos referentes às medidas no eixo sociedade (Cláusulas 2.6.26 a 2.6.38). Especificamente neste ponto, uma cláusula em especial merece atenção: o mencionado item 2.6.32 (tópico *h* do item *iv*, supra), segundo a qual as empresas signatárias disponibilizarão R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais) para financiamento de projetos voltados à promoção de direitos humanos, a serem definidos pelo MPF.

No particular, destaco que **os valores em questão não serão administrados diretamente pelo MPF**, tendo em vista que a conta bancária em que depositada a quantia estipulada será de titularidade das empresas compromissárias, verdadeiras responsáveis por movimentar os valores aos destinatários escolhidos pelo MPF. Nesses termos, considero que o *parquet* **não** será o ordenador e operador direto das despesas, embora fique a seu encargo a definição dos beneficiários da verba. Esse papel, contudo, não constitui obstáculo à homologação da presente promoção de arquivamento, tendo em vista bastar ao MPF, **na escolha desses destinatários dos valores, respeitar, em cada caso, parâmetros objetivos de destinação dos recursos, atentando especialmente para os princípios constitucionais que regem a Administração Pública**, notadamente os da moralidade, impessoalidade e publicidade, e seus consectários lógicos, tais como a **vedação à singularização dos beneficiários** de modo a favorecer de forma desproporcional um só destinatário (Supremo Tribunal Federal, ADI nº 4.259, relator Ministro Edson Fachin, julgamento em 3.mar.2016), a necessidade de que a seleção de projetos se dê por meio de **editais amplamente divulgados em meios oficiais**, dentre outros.

De se ver também que o fato de a escolha dos destinatários e a efetiva movimentação financeira ficarem a cargo de partes distintas – e, por assim dizer, opostas – do ajuste contribui sobremaneira para a transparência da operação, facilitando, inclusive, o exercício do controle por parte da empresa de auditoria a ser contratada, conforme mencionado.

Importante ressaltar, por fim, que o TAC que embasou a promoção de arquivamento ora em apreço **foi homologado judicialmente**, por decisão proferida pelo Juízo da 16ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de Porto Alegre/RS, no âmbito da Ação Civil Pública nº 5105506-17.2020.8.21.0001/RS.

Em face de todo o exposto, **DECIDO**:

a) **homologar** a promoção de arquivamento do Inquérito Civil nº 1.29.000.003818/2020-62 da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Rio Grande do Sul; e

b) de consequência, **determinar**:

b.1) o envio de cópia desta decisão e do TAC celebrado no âmbito deste procedimento extrajudicial aos integrantes do “Sistema PFDC”, por meio de ofício-circular dirigido aos Núcleos de Apoio Operacional (NAOPs), às Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão (PRDCs), às Procuradorias dos Direitos do Cidadão (PDCs), bem como aos Grupos de Trabalho e às Relatorias Temáticas desta PFDC, para conhecimento e divulgação, tanto quanto possível, dessa iniciativa no âmbito de suas atuações locais e regionais; e

b.2) a devolução dos autos à origem para que a PRDC-RS possa acompanhar, em procedimento autônomo, no que lhe couber, o efetivo cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas *Carrefour Comércio e Indústria LTDA.*, *Comercial de Alimentos Carrefour LTDA.* e *Atacadão S.A.*

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Carlos Alberto Vilhena
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão