



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**Decisão nº 14/2021-PFDC/CAV**

**Referência: IC 1.34.001.006706/2015-26**

Trata-se de Inquérito Civil - IC instaurado em 28 de setembro de 2015 pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo - PRDC/SP, voltado à apuração da participação de empresas privadas - notadamente da Volkswagen do Brasil - no regime ditatorial vigente no Brasil entre os anos de 1964 e 1985, bem como nas violações aos direitos humanos praticadas durante esse período.

Simultaneamente ao procedimento extrajudicial epigrafado, de responsabilidade do Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP) e o Ministério Público do Trabalho (MPT) instauraram, respectivamente, o IC nº 14.725.00001417/2015-7 e IC nº 000878.2016.02.001/3, com o mesmo objeto.

Após longa e profícua instrução - que produziu, apenas no âmbito do presente IC, seis volumes, contando mais de 1200 páginas, além de seis anexos - foi celebrado, em 23 de setembro de 2020, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, entre, de um lado, o MPF, o MP/SP e o MPT, e, de outro, a *Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores LTDA.* - VW do Brasil (Volume V, f. 842-845).

No compromisso restou acordado, em síntese, que:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

- i) a VW do Brasil fará uma declaração pública sobre os fatos apurados nos ICs e o objeto deste TAC, a ser publicada, ao menos uma vez, em jornal de grande circulação no Estado de São Paulo, sem prejuízo de outras formas de divulgação (Cláusula Primeira);
- ii) a VW do Brasil pagará a quantia de R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos - FDDD, instituído pela Lei Federal nº 9.008/95, e de outros R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, instituído pelas Leis Estaduais do Estado de São Paulo nº 6.563/1989 e nº 13.555/2009 (Cláusula Segunda);
- iii) a VW do Brasil também destinará a quantia de R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil reais) a “entidades que desenvolvam projetos de promoção da memória e verdade em relação a violações a direitos humanos ocorridos no Brasil durante a Ditadura Militar de 1964 a 1985” (Cláusula Terceira). Posteriormente, foram definidos como destinatários dessa verba o Memorial de Luta por Justiça - iniciativa desenvolvida pela Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/SP e pelo Núcleo de Preservação da Memória Política - e a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), para destinação a projetos de pesquisa relacionados à matéria (informações constantes da Nota Pública Conjunta - NPC emitida pelas instituições signatárias do TAC - Volume V, f. 847-849).
- iv) em caso de descumprimento de quaisquer das cláusulas do ajuste, incidirão astreintes no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de inadimplemento (Cláusula Sexta); e
- v) eventual execução judicial do TAC e resolução de conflitos a ele relacionados serão realizadas perante o foro da Seção Judiciária da Justiça Federal na cidade de São Paulo/SP (Cláusula Décima).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Embora não conste expressamente do ajuste de conduta, há notícia de que a VW do Brasil também pactuou efetuar a “doação de R\$ 16,8 milhões de reais para a Associação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Volkswagen – Associação Henrich Plagge, a qual será, ao final, destinada para ex-trabalhadoras e trabalhadores da VW do Brasil, ou sucessores, que tenham sofrido violações aos direitos humanos durante a ditadura” (informações constantes da citada NPC – Volume V, f. 848 – e de Instrumento Particular de Doação – Volume V, f. 917-918).

Em 2 de outubro seguinte, diversas centrais sindicais, sindicatos e outras entidades da sociedade civil organizada – autoras da representação que deu origem ao presente inquérito – interpuseram pedido de reconsideração (f. 861-875) em face da celebração do mencionado TAC, apresentando, em síntese, os seguintes argumentos e impugnações:

i) as organizações beneficiadas pelos aportes financeiros deliberados no TAC “não têm qualquer relação com a classe trabalhadora e com as entidades e centrais sindicais que, em conjunto com o MPF, participaram e contribuíram ativamente para a instrução do inquérito e para o desenvolvimento das negociações neste caso. Enquanto o FDDD tem suas principais iniciativas relacionadas às áreas de combate à corrupção e direito do consumidor, o Memorial de Luta por Justiça da OAB-SP tem seu foco sabidamente voltado à atuação da advocacia que resistiu à ditadura militar e que, embora louvável, não guarda relação com a memória operária objeto do Inquérito” (f. 865);

ii) o TAC teria passado ao largo de “pedidos essenciais dos petionários”, tendo sido “completamente ignorado o pedido essencial,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

formulado desde a representação, a saber, a construção de um Centro de Memória dos Trabalhadores” (f. 866);

iii) haveria contradição no ajuste, pois, se de um lado, o IC resultou na responsabilização da VW do Brasil nas violações de direitos humanos apuradas, de outro, acordou-se que a empresa não reconheceria qualquer responsabilidade própria ou de seus dirigentes, empregados e prepostos pelos atos e fatos investigados (f. 867);

iv) os pagamentos pactuados serão efetuados “a mero título de doação (como se por benevolência da VW fosse)” (f. 867), o que descaracterizaria a real natureza dessas verbas - indenizações por violações a direitos humanos;

v) não teria sido atendido o pedido de aprofundamento da investigação sobre a cumplicidade empresarial da VW do Brasil com a ditadura militar, cenário que não autorizaria o encerramento das investigações, “em se tratando de notícia de crime imprescritível de tortura” (f. 867);

vi) igualmente não teria sido atendido o requerimento para que fossem apurados os benefícios econômicos auferidos pela empresa denunciada por cumplicidade com a ditadura militar (f. 867); e

vii) “além de estar aquém do que foi negociado nos últimos cinco anos, o TAC produz o risco de rebaixar o parâmetro das reparações que serão exigidas em novas iniciativas de responsabilização de empresas que cometeram graves violações a direitos humanos na ditadura militar”, sendo a quantia estipulada insuficiente “para realmente reparar os danos causados pela empresa aos seus empregados, a toda a classe trabalhadora, a suas entidades representativas e à sociedade em geral” (f. 868).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Diante desses argumentos, os peticionários requerem (f. 875), em síntese: o retorno dos autos às autoridades responsáveis pela celebração do TAC, para que fundamentem o arquivamento do IC e justifiquem o indeferimento dos pedidos elencados; a realização de prova pericial por “historiadores, sociólogos ou quaisquer outros profissionais especialistas em Direitos Humanos e Justiça de Transição”, para que se “avalie a importância e necessidade, no caso específico, sobre a criação de medidas que construam uma memória coletiva sobre as violações de direitos humanos contra a classe trabalhadora”, buscando justificar a necessidade de construção do Centro de Memória dos Trabalhadores; sejam aprofundadas as investigações sobre o tema; a expedição de ofício dirigido ao Ministério da Fazenda sobre os benefícios tributários concedidos à VW do Brasil durante o regime militar.

Na sequência, em 5 de outubro de 2020, foi juntado aos autos o Relatório Conjunto dos três órgãos ministeriais envolvidos nas investigações em análise, intitulado “Direitos Humanos, Empresas e Justiça de Transição: o papel da Volkswagen do Brasil na repressão política durante a ditadura militar” (Volume VI, f. 1063-1095), no qual se apresentam as conclusões alcançadas pelos três ICs que culminaram na celebração do TAC.

Finalmente, em 26 de outubro de 2020, foi efetuada, no âmbito do MPF, a promoção de arquivamento do IC em epígrafe (Volume VI, f. 1151-1167), na qual se consolidaram as principais conclusões dos ICs e os compromissos assumidos pela VW do Brasil.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Na ocasião, confirmou-se a informação **não constante do TAC** de que “a VW do Brasil assumiu o compromisso de doar o montante de R\$ 16.862.400,00 (dezesesseis milhões, oitocentos e sessenta e dois mil, quatrocentos reais) para a Associação dos Trabalhadores e das Trabalhadoras da Volkswagen do Brasil Vitimados por Perseguições Políticas e Ideológicas no Período da Ditadura Militar (Instrumento Particular de Doação às fls. 917-918, Etiqueta PR-SP-00104978/2020), obrigação que será fiscalizada e acompanhada pelo Ministério Público do Trabalho” (f. 1165-1166 – original destacado).

Os autos vieram, então, em 5 de novembro seguinte, a esta PFDC, para apreciação da promoção de arquivamento, por força do art. 3º, § 1º, da Portaria PGR/MPF nº 653/2020.

No necessário, é o relato.

***I - ANÁLISE DAS RAZÕES DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO***

***a) Da admissibilidade da postulação***

O pedido de reconsideração interposto pelas entidades representantes foi endereçado ao Conselho Superior do Ministério Público Federal, quando deveria ter sido dirigido à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

Não se desconhece a determinação legal para que, em caso de interposição de recurso perante autoridade incompetente, “será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso” (Lei nº 9.784, art. 63, § 1º).

6/24



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Adotar tal medida, todavia, implicaria mais delongas em procedimento que já se estende por mais de cinco anos.

Nesse contexto, por força do princípio da instrumentalidade das formas, corolário do formalismo moderado imposto aos processos administrativos pelo art. 2º, § único, IX da Lei nº 9.784/1999, e firme nos princípios da razoabilidade e da razoável duração do processo, opta-se, desde logo, por superar tal óbice e passar imediatamente à análise das razões do inconformismo.

***b) Das razões do pedido de reconsideração***

As organizações e entidades representantes questionam, com base nas razões anteriormente sintetizadas, o TAC do qual resultou o arquivamento deste IC, solicitando, dentre outras providências, o retorno dos autos às autoridades responsáveis pela celebração do compromisso, a continuidade das investigações e a realização de discussões mais aprofundadas a respeito do destino das verbas a serem pagas pela VW do Brasil.

Ocorre, todavia, que as razões lançadas não são suficientes para sustentar as medidas requeridas, tampouco para invalidar o ajuste celebrado entre o Ministério Público Federal - MPF, o Ministério Público do Estado de São Paulo - MP/SP, o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores LTDA. - VW do Brasil, pelos fatos e fundamentos adiante declinados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**b.1) Da destinação dos recursos pactuados no TAC e da construção do Centro de Memória dos Trabalhadores**

Primeiramente, questiona-se a destinação dos recursos a fundos de proteção de direitos difusos cuja atuação não guarda pertinência com o resgate da memória dos trabalhadores vítimas de violações aos direitos humanos perpetradas durante o regime militar.

Ocorre que tanto o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (Lei Federal nº 9.008/95) como o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados (Leis Estaduais nº 6.563/1989 e 13.555/2009, de São Paulo) são **instrumentos legais** criados por força do disposto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

Ao normatizar a Ação Civil Pública, principal instrumento judicial de que dispõem os Ministérios Públicos para buscar reparação por danos a direitos difusos e coletivos, a referida lei impõe que, “havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”.

Caso não se tivesse obtido solução consensual neste procedimento extrajudicial, e a demanda fosse submetida à apreciação e decisão do Poder Judiciário, eventual condenação de reparação dos danos em apreço teria a mesma destinação daquela



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

prevista pela Cláusula Segunda do TAC. Isso evidencia que o TAC, no ponto, apenas cumpre comando legal taxativo.

Ademais, embora os requerentes afirmem que “o FDDD tem suas principais iniciativas relacionadas às áreas de combate à corrupção e direito do consumidor” – o que, na prática, não deixa de ser verdade – fato é que a lei regulamentadora do fundo não faz tal restrição. Ao contrário, há expressa previsão de que os recursos a ele repassados terão por finalidade “a **reparação dos danos** causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a **outros interesses difusos e coletivos**”, cabendo sua aplicação “na **recuperação de bens**, na **promoção de eventos educativos, científicos** e na edição de **material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado**” (Lei nº 9.008/1995, art. 1º, §§ 1º e 3º – destacou-se).

Diante de tal cenário normativo, mostra-se perfeitamente legítimo que as entidades requerentes busquem influenciar os Conselhos Gestores dos respectivos fundos a deliberarem no sentido de que os recursos ali existentes contemplem projetos diretamente relacionados aos danos causados aos trabalhadores vítimas de violações aos direitos humanos.

Essa modalidade de participação foi destacada pelas autoridades responsáveis pelo TAC em despacho no qual apreciaram o inconformismo ora em análise (Volume V, f. 1.032/1.044), ao asseverarem que “a entidade autora da representação poderá, quando



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

publicado edital para tanto e se assim o desejar, apresentar projeto voltado à reparação dos direitos humanos lesados de trabalhadores, na perspectiva da memória e verdade” (f. 1039).

Superado tal ponto, também não merecem acolhimento os questionamentos a respeito da destinação de verbas ao Memorial de Luta por Justiça, projeto desenvolvido pela OAB-SP, em detrimento do financiamento da construção de um Centro de Memória dos Trabalhadores.

Como igualmente lançado no referido despacho, “essa iniciativa está, ainda, em etapa preliminar, sem definição sobre a gestão ou governança do memorial [...]. Trata-se de um espaço da Prefeitura de São Paulo, para o qual, uma vez estabelecido o memorial, se cogita de uma administração descentralizada, com participação social. Entretanto, não se tem, por ora, indicação do modelo jurídico dessa descentralização, o que pressuporia a concepção de algum formato de participação privada no patrimônio público. Tampouco foi apresentada uma estimativa de custos e prazos. Inexiste definição da metragem disponível. A pessoa jurídica, pública ou privada, que receberia os recursos e seria responsável por implementar o memorial, tampouco está identificada” (f. 1040).

Não bastassem as dificuldades relatadas, em particular a inexistência de um projeto específico para a pretendida iniciativa, a destinação de recursos para a concretização da ideia de construção de um Centro de Memória dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Trabalhadores contraria as balizas estabelecidas pela empresa pactuante.

Em se tratando de uma **solução consensual** da questão, não há razão para ignorar as restrições razoáveis e as justificativas apresentadas pelo responsável pelo desembolso dos valores, no sentido de que somente seriam aceitáveis os repasses de recursos “em favor de entidades ou instituições que já tivessem um projeto acabado, formal e materialmente, de modo a permitir que a proposta e seu donatário fossem submetidos à avaliação de *compliance* interno” da empresa (f. 1041).

No particular, em reunião realizada com representantes dos Ministérios Públicos signatários do TAC, os responsáveis pelo projeto contemplado (Memorial de Luta por Justiça da OAB/SP) afirmaram a possibilidade de sua adaptação para abordar a história dos trabalhadores, sendo possível, inclusive, a criação de uma sala especificamente dedicada à temática em questão (Volume V, f. 1016).

Vale lembrar, como bem pontuado pelos membros do Ministério Público envolvidos no ajuste, que a celebração do TAC se deu em período eleitoral (setembro de 2020), contexto em que “qualquer doação em favor de um projeto da Prefeitura Municipal, cujo titular se apresenta como candidato à reeleição, assume ares de indevido potencial de influência no pleito eleitoral, o que já seria motivo suficiente para que os Ministérios Públicos rejeitassem a proposta” (f. 1040).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Importante registrar que ainda haverá o pagamento, sob responsabilidade e fiscalização do Ministério Público do Trabalho, de indenização - embora nomeada de doação - aos trabalhadores da VW do Brasil vítimas de violações a direitos humanos durante o regime militar, por intermédio de sua associação, o que configura reparação direta dos danos apurados no âmbito das investigações ora em análise.

Não há, portanto, razões para o acolhimento dos questionamentos quanto à destinação dos recursos pactuados.

***b.2) Necessidade de aprofundamento das investigações***

O pedido de reconsideração levanta a necessidade de continuidade e aprofundamento das investigações.

Ocorre que o conjunto probatório produzido ao longo desse quinquênio mostra-se bastante satisfatório.

Além das inúmeras diligências efetuadas pelos órgãos ministeriais envolvidos, foram produzidos dois estudos aprofundados: um, por estudioso contratado às expensas do Ministério Público Federal, e outro, elaborado por pesquisador independente (Christofer Kopper da Universidade de Bielefeld - Alemanha) contratado pela própria Volkswagen. Ambos concluíram pela responsabilidade da VW do Brasil nas violações perpetradas contra seus funcionários pela Ditadura Militar, seja por meio da “colaboração mediante fornecimento de informações ao DOPS”, seja pela “facilitação da empresa para ocorrência de prisões políticas ilícitas dentro dos estabelecimentos” (f. 1159).

12/24



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A longa instrução permitiu concluir pela existência de “um cenário de persistente e consistente colaboração ativa da Volkswagen com o regime militar [...]. Essa cooperação foi muito além de mero suporte por simpatia ou da justificável defesa dos interesses comerciais da companhia. A empresa, por decisão de sua alta direção no Brasil e conivência da direção da matriz na Alemanha, se envolveu diretamente com os fatos aqui apurados. O departamento de segurança institucional da empresa agia como *Longa manus* da polícia política, conduzindo interrogatórios, inquéritos e investigações, mesmo fora das dependências da empresa. A cumplicidade chegou ao ponto da empresa participar intelectual e materialmente da criação de falsas versões sobre o paradeiro de trabalhadores” (f. 1163).

O minucioso relatório produzido como conclusão dos ICs (f. 1063-1095) expõe, de forma pormenorizada, todos os passos da investigação e as conclusões alcançadas.

Em face desse cenário, não se pode falar em superficialidade das investigações e, de consequência, na necessidade de seu aprofundamento.

Em seus doze volumes, o IC reuniu diversos elementos de prova, em mídias variadas, que permitiram o resgate da memória e da verdade no contexto analisado. O objetivo central do procedimento extrajudicial – apuração da participação da VW do Brasil no regime ditatorial vigente no Brasil entre os anos de 1964 e 1985, bem como nas violações aos direitos humanos praticadas durante esse período – restou plenamente contemplado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Na ponderação entre a efetividade do processo e a sua razoável duração, conclui-se que prolongar a instrução do presente IC para além dos mais de cinco anos de duração não respeitaria o postulado da proporcionalidade e da razoabilidade. Essa ponderação apresenta, de um lado, as robustas conclusões alcançadas e os inúmeros elementos de conhecimento aqui reunidos, e, de outro, o fato de que o prolongamento da discussão – sem que esteja demonstrado o que de novo poderá ser acrescentado aos elementos já colhidos – traz o risco de nunca se chegar a conclusão alguma, resultando em prejuízos irreversíveis para a memória e a verdade dos trabalhadores afetados pelas condutas da VW do Brasil no período em análise.

***b.3) Insuficiência das obrigações assumidas pela VW do Brasil e questionamento da nomenclatura dada a elas***

O pedido de reconsideração afirma, por fim, serem insuficientes as obrigações assumidas pela VW do Brasil, questionando, também, o termo “doação”, utilizado para nomear os valores a serem pagos pela empresa.

Não se vislumbra, entretanto, a alegada insuficiência das obrigações pactuadas.

A uma, porque sempre duvidosa a possibilidade de ser alcançada condenação superior ao acertado, caso a questão fosse judicializada – ou, como dito na promoção de arquivamento, não há “perspectiva de obtenção de tutela jurisdicional com resultados melhores do que os adotados no TAC, a tempo e modo” (f. 1167).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

A duas, porque a análise objetiva da questão demonstra a efetividade tanto do procedimento em si como do ajuste dele resultante, principalmente em razão da diversidade e da quantidade de conclusões alcançadas e obrigações pactuadas.

A três, porque a sociedade brasileira, por meio deste IC, passará a ter acesso a informações consistentes e aprofundadas de resgate da memória e da verdade, com a demonstração inequívoca da participação da VW do Brasil nas violações perpetradas pelos órgãos de repressão, durante o regime militar. E o fato de a VW do Brasil ter formalmente se eximido de qualquer responsabilidade, nos considerandos do TAC, não invalida todo o trabalho aqui empreendido, muito menos os significativos elementos de prova produzidos ao longo da instrução do IC, acessíveis aos estudiosos e ao público em geral, reforçados, repita-se, por estudo contratado pela própria empresa.

Ademais, o TAC prevê o pagamento de R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) a fundos oficiais responsáveis por financiar projetos de reparação de violações a direitos difusos e coletivos; de outros R\$ 16.800.000,00 (dezesesseis milhões e oitocentos mil reais) a serem pagos diretamente aos trabalhadores da VW do Brasil que sofreram violações a seus direitos fundamentais durante o regime militar; e de mais R\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil reais) destinados a projetos de resgate e promoção da memória e verdade no Brasil.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Alcunhar de “doações” os pagamentos que serão realizados pela VW do Brasil não desvirtua sua real natureza, tampouco desvaloriza sua destinação.

Por fim, mais do que o “risco de rebaixar o parâmetro das reparações que serão exigidas em novas iniciativas de responsabilização de empresas que cometeram graves violações a direitos humanos na ditadura militar”, tal como sustentado pelos requerentes, o presente feito mostra-se paradigmático. Isso porque, ausente precedente a respeito do tema, este TAC, além de se constituir em verdadeiro *leading case* administrativo, abre caminho para futuras responsabilizações e possibilita que a sociedade brasileira avance na discussão do respeito devido aos direitos humanos, principalmente aos de seus trabalhadores, pelas empresas instaladas em território nacional.

**II - ANÁLISE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA E DA PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO**

**a) Considerações gerais**

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC é o órgão do Ministério Público Federal que, no âmbito extrajudicial, tem a missão de defender os direitos constitucionais do cidadão e zelar pelo seu efetivo respeito pelos Poderes Públicos e prestadores de serviços de relevância pública (Lei Complementar nº 75, de 1993, arts. 11 a 16, 39, 41, 42).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

É também o órgão central de um amplo sistema de defesa dos direitos humanos, o chamado “Sistema PFDC”, com atuação em todo o território brasileiro, integrado pelas Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão – PRDCs e pelas Procuradorias dos Direitos do Cidadão – PDCs.

Para **auxiliar** a PFDC na tarefa de revisão dos procedimentos extrajudiciais instaurados em âmbito local, foram criados, por meio da Portaria PGR/MPF nº 653, de 30 de outubro de 2012, os Núcleos de Apoio Operacional à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – NAOPs, com o objetivo de desconcentrar atribuições administrativas, antes a cargo do próprio Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, notadamente aquelas relativas à revisão e ao acompanhamento das ações, inquéritos e procedimentos em tramitação no âmbito das PRDCs e PDCs.

Ao longo do tempo, no entanto, foram sendo observadas situações a envolver matérias e interesses relevantes, que transcendem o âmbito regional, e que, por força da antiga redação da mencionada Portaria nº 653, de 2012, sequer chegavam ao conhecimento da PFDC. Como as providências tomadas no âmbito das PRDCs e PDCs eram revisadas pelos respectivos NAOPs, somente em caso de eventual recurso – situação raríssima, pois dependia de recurso do Procurador da República responsável pelo procedimento contra a decisão do NAOP (art. 3º, parágrafo único, da citada Portaria) –, é que tais matérias chegavam ao conhecimento do órgão máximo do “Sistema PFDC”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Uma estrutura criada com o intuito de desafogar as atribuições do Procurador Federal dos Direitos do Cidadão muitas vezes acabava por obstar – não intencionalmente, por óbvio – que matérias de verdadeiro interesse nacional fossem submetidas à sua apreciação e, conseqüentemente, disseminadas em todo o território nacional.

Por essa razão, e com o único propósito de contribuir para o aprimoramento do “Sistema PFDC”, o mencionado ato normativo foi alterado pela Portaria PGR/MPF nº 841, de 30 de setembro de 2020, para permitir que as promoções de arquivamento de inquéritos civis, procedimentos administrativos e peças informativas fundamentadas, total ou em parte, na celebração de TAC voltassem a ser revistas pelo Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, e não mais pelos NAOPs.

Importante frisar que, assim como ocorre com os NAOPs, a PFDC não se submete a prazo predeterminado para o exercício dessa competência revisional, mormente em face dos diversos níveis de complexidade e análise que cada procedimento específico demanda. Nenhum prazo para o exercício da função revisional, pelos NAOPs ou pela PFDC, tem previsão nas Portarias PGR/MPF nº 653, de 2012 ou nº 841, de 2020.

É exatamente nesse contexto que se insere este IC, cujos volume, extensão e complexidade já foram mais de uma vez destacados nesta decisão.

Talvez por isso mesmo o TAC sob revisão tenha sido construído de maneira a não estabelecer prazo taxativo para

18/24



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

cumprimento das obrigações, condicionando-a, sempre, à homologação da promoção de arquivamento.

Nada obstante, a análise por parte desta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão ocorre em momento anterior ao marco de 21 de janeiro de 2021, garantindo a data estabelecida para cumprimento das obrigações pela VW do Brasil.

***b) Da promoção de arquivamento decorrente da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta***

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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

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.

Nesse contexto, ao se analisar a celebração de um TAC, deve-se ter em mente o cenário possível, privilegiando-se o alcance de soluções viáveis em detrimento das soluções ideais, notadamente quando se trata de conflitos complexos.

É essencial, portanto, proceder-se à 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 fazer algumas ressalvas incidentais ao ajuste celebrado, notadamente do ponto de vista das disposições formais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Inicialmente, destaque-se a ausência de inclusão, no TAC em análise, da doação de R\$ 16,8 milhões de reais para a Associação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Volkswagen – Associação Henrich Plagge, a qual será, ao final, destinada para ex-trabalhadoras e trabalhadores da VW do Brasil, e cuja fiscalização ficará a cargo do Ministério Público do Trabalho. Como tema pertinente ao objeto dos três ICs, tratado nas negociações que resultaram na celebração do TAC e cuja fiscalização recairá sobre um dos signatários do ajuste, teria sido de bom alvitre sua inclusão formal no TAC, o que não ocorreu.

Também pertinente seria o estabelecimento de mecanismos de maior controle para o cumprimento da obrigação, assumida pela VW do Brasil, de destinação de recursos para projetos ligados à promoção da memória e verdade (Cláusula Terceira). Por mais que se tenha dado a tal repasse a alcunha de “doações”, colocando-o sob a “deliberação própria” da empresa pactuante, fato é que se trata de obrigação por ela assumida como parte do acordo para encerramento das investigações e dos procedimentos administrativos. Por isso, o seu cumprimento seria merecedor de maiores mecanismos de fiscalização e de um prazo mais rígido para ser concretizado.

Da forma como estabelecido pelo Parágrafo Terceiro da mencionada Cláusula Terceira, tem-se verdadeiro prazo impróprio para que a VW do Brasil concretize os repasses, o que torna inviável até mesmo estabelecer o momento exato de incidência das astreintes previstas na Cláusula Sexta do TAC.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Outro ponto a ser ressaltado diz respeito ao foro para resolução de eventuais litígios judiciais decorrentes do ajuste. Estabeleceu-se a Justiça Federal da Capital do Estado de São Paulo como órgão jurisdicional competente para processar e julgar tais litígios, a despeito de existirem obrigações de interesse meramente estadual a serem cumpridas pela VW do Brasil – como é o caso do repasse de valores ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, Leis Estaduais do Estado de São Paulo nº 6.563/1989 e nº 13.555/2009 (Cláusula Segunda).

Obriga-se, assim, o Ministério Público do Estado de São Paulo a, caso pretenda acionar o Poder Judiciário para discutir qualquer questão de seu interesse relativa ao TAC, fazê-lo por intermédio ou em litisconsórcio com o Ministério Público Federal, instituição com atribuição para atuar perante a esfera jurisdicional escolhida.

Sob a ótica do MPF, o ponto levantado não chega a constituir óbice impeditivo à homologação do arquivamento do IC. Situação contrária, todavia, vale dizer, eventual celebração de ajuste em que o MPF dependesse de outra instituição para fazer valer, em juízo, os interesses federais postos no TAC, certamente não permitiria tal desfecho.

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Estabeleceu-se como obrigação da empresa pactuante: o pagamento de indenização a fundos legais, visando à reparação de danos aos interesses difusos e coletivos; o pagamento de indenizações em respeito aos danos causados aos direitos individuais dos trabalhadores que tiveram direitos fundamentais violados no período de repressão; a transferência de recursos a projetos de promoção e resgate da memória e da verdade; e a publicização do feito, chamando a atenção da sociedade tanto para as conclusões do IC em apreço como para a solução consensual alcançada.

Desse modo, resta plenamente atendido o objeto do IC em exame, instaurado para apurar a participação da Volkswagen do Brasil no regime ditatorial vigente no Brasil entre os anos de 1964 e 1985, bem como nas violações aos direitos humanos praticadas durante esse período.

O procedimento extrajudicial ora analisado alcançou resultados consistentes e coerentes com o seu objeto, bem sintetizados na promoção de arquivamento e consolidados no já mencionado relatório “Direitos Humanos, Empresas e Justiça de Transição: o papel da Volkswagen do Brasil na repressão política durante a ditadura militar” (Volume VI, f. 1063-1095), do qual são signatários os três órgãos ministeriais envolvidos nas investigações – MPF, MP/SP e MPT.

Por último, o ineditismo do caso merece ser destacado. A ausência de precedente que pudesse servir de parâmetro para as obrigações pactuadas não impediu a construção do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

acerto, bem como a alta probabilidade de que se tenha alcançado, por meio do TAC em análise, reparação muito mais efetiva e célere do que aquela que possivelmente seria obtida no caso de uma eventual judicialização.

Em face de todo o exposto,

- **HOMOLOGO** a promoção de arquivamento do Inquérito Civil nº 1.34.001.006706/2015-26 da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de São Paulo;
- **DETERMINO** 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** da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, para conhecimento e disseminação, tanto quanto possível, dessa iniciativa no âmbito de suas atuações locais e regionais.
- **DEVOLVO** os autos à origem para o cumprimento das obrigações assumidas pela *Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores LTDA.* - VW do Brasil.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

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