DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - http://www.dpu.gov.br/

NOTA TÉCNICA Nº 2 - DPGU/SGAI DPGU/GTTE DPGU

Em 17 de agosto de 2021.

1- OBJETO

Considerações técnico-jurídicas sobre o relatório da Medida Provisória n. 1.045/2021 aprovado pela Câmara dos Deputados e os impactos sobre as ações de combate ao trabalho escravo.

2- CONTEXTO FÁTICO E ARCABOUÇO NORMATIVO

A Medida Provisória n. 1.045, de 27 de abril de 2021, instituiu o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, decorrente da situação de emergência de saúde pública de importância nacional advinda do coronavírus (covid-19).

Após ser submetida ao processo de conversão em lei perante o Congresso Nacional, conforme disposto no art. 62, *caput* e § 2º, da Constituição Federal de 1988, o texto base da MP n. 1.045/2021 foi aprovado pela Câmara dos Deputados com a inclusão de vários outros temas que não estavam presentes originariamente na medida provisória, a partir de substitutivo apresentado pelo deputado Christino Aureo. Atualmente, a matéria se encontra no Senado para deliberação.

Dentre os temas incluídos a partir do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, há dispositivos que alteram a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei n. 5.452/43) e impactam as ações de combate ao trabalho escravo das quais a Defensoria Pública da União tem participado ativamente na defesa de trabalhadores e trabalhadoras submetidos a situação análoga à de escravidão.

O trabalho em condição análoga à escravidão resta configurado quando os trabalhadores e as trabalhadoras são forçados a trabalhar contra a própria vontade, seja por vigilância ostensiva ou outra forma de constrangimento; submetidos pelo empregador à situação de endividamento (por comida, alojamento ou transporte), que não conseguem saldar; têm documentos e objetos pessoais retidos pelo empregador para impedir sua saída; trabalham em condições degradantes, sem proteção à saúde ou à vida e sem respeito a seus limites físicos; ou têm jornada de trabalho exaustiva, sem período de descanso e além do tempo permitido pela legislação.

O Brasil, por meio dos Decretos n. 41.721/57 e 10.088/2019, incorporou a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho concernente ao trabalho forçado ou obrigatório, assumindo o compromisso de erradicar o trabalho forçado, no que se inclui o trabalho análogo ao de escravo.

Por outro lado, conforme dispõe o art. 134 da CF/88, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Destarte, cabe à Defensoria Pública da União atuar em prol dos necessitados junto à Justiça do Trabalho (art. 14 e 20 da Lei Complementar n. 80/94), dando-se especial atenção às trabalhadoras e trabalhadores resgatados em situação de escravidão, em razão da grave situação de vulnerabilidade à qual estão submetidos.

Nesse contexto, a DPU acompanha e integra as ações de fiscalização e combate ao trabalho escravo organizadas em parceria com outros órgãos, notadamente a Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo – Detrae do Ministério do Trabalho e da Previdência, promovendo a busca ativa na prestação da assistência jurídica às trabalhadoras e aos trabalhadores resgatados de situação de escravidão.

Apenas no corrente ano (2021), a DPU já participou de 33 (trinta e três) ações, nas quais foram atendidos 794 trabalhadores/as, dos quais 267 estavam em situação análoga à de escravidão. As medidas jurídicas adotadas pela DPU em prol destes trabalhadores/as resultaram, até o momento, no total de R$ 4.456.899,68 (quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e noventa e nove reais e sessenta e oito centavos) de verbas trabalhadas pagas e/ou pleiteadas, por meio de termos de ajustamento de conduta e ações judiciais.

A par do contexto acima, a presente nota técnica visa abordar **especificamente** os dispositivos incluídos pelo relatório aprovado pela Câmara dos Deputados que alteram a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei n. 5.452/43) e afetam a realização e a efetividade das ações de fiscalização e combate ao trabalho escravo acima citadas.

3- CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DISPOSITIVOS INCLUÍDOS PELO RELATÓRIO APROVADO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE A MP N. 1.045/2021

3.1 Da competência exclusiva da Auditoria-Fiscal do Trabalho para o planejamento e execução de inspeção do trabalho

A redação proposta para o art. 626 da CLT, aprovada pela Câmara dos Deputados, assim dispõe:

> Art. 626. Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho e Previdência a fiscalização do cumprimento das normas de proteção ao trabalho no âmbito das relações laborais.
>
> Parágrafo único. O planejamento e a execução da inspeção do trabalho para verificação do cumprimento das normas de proteção ao trabalho, inclusive as relacionadas à segurança e à saúde do trabalho, e a emissão de autos de infração, decorrentes do poder de polícia do Estado, são de competência exclusiva da Auditoria-Fiscal do Trabalho, na forma estabelecida nos instrumentos normativos editados pelo Ministério do Trabalho e Previdência

A redação atual do referido dispositivo legal não dispõe como exclusividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho a competência para o planejamento e execução de inspeções do trabalho.

Diversos órgãos, que não exclusivamente a Auditoria-Fiscal do Trabalho, possuem atribuição para o planejamento e execução de inspeções e apuração de fatos que guardam correlação com normas de proteção ao trabalho. Citam-se, a título de exemplo, as operações deflagradas pela Polícia Federal no combate aos crimes contra a organização do trabalho, incluindo-se os relacionados à redução a condição análoga à de escravo (art. 149 do Código Penal), e o Projeto Mapear da Polícia Rodoviária Federal, cujo objetivo é investigar pontos de vulnerabilidade de crianças e adolescentes nas rodovias federais submetidos a situação de exploração sexual, temática que possui intersecção com a sujeição de crianças e adolescentes às piores formas de trabalho infantil[1].

Há, ainda, as ações de saúde do trabalhador no âmbito do Sistema Único de Saúde, que envolvem atividades, dentre outras, de normatização, fiscalização e controle de agentes que geram riscos à saúde do trabalhador no ambiente laboral e serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas (Art. 200, inciso II, da CF/88 e art. 6º, inciso I, alínea “c”, e § 3º, da Lei n. 8.080/90[2]).

A Auditoria-Fiscal do Trabalho possui a expertise necessária para o planejamento e execução de inspeções do trabalho, porém, a atribuição de competência exclusiva ao referido órgão fragiliza as ações de fiscalização realizadas por outros órgãos relacionadas a fatos que possuam correlação com a temática trabalhista, as quais poderão ter sua legitimidade e seus resultados questionados a partir do dispositivo proposto para a MP n. 1.045/2021.

É necessário, portanto, preservar as competências dos demais órgãos legitimados para ações de fiscalização em prol dos trabalhadores e trabalhadoras, com o afastamento do termo “exclusiva”,

resguardando-se a estes a proteção conferida pela Constituição Federal e demais dispositivos do direito laboral.

3.2 Estabelecimento do critério da dupla visita para irregularidades trabalhistas constatadas em situações de trabalho análogo à de escravo ou trabalho infantil, quando não relacionadas à configuração da situação

A redação proposta para o art. 627 da CLT detalha a forma de aplicação do critério da dupla visita nas ações de fiscalizações do trabalho, já previsto na redação atual do dispositivo legal, excepcionando parcialmente a sua aplicação, dentre outras, a situações de trabalho análogo à de escravo ou trabalho infantil, a saber:

> § 2º O benefício da dupla visita não será aplicado nas seguintes irregularidades, exclusivamente:
>
> [...] V – trabalho em condição análoga à de escravo ou trabalho infantil, exclusivamente para as irregularidades diretamente relacionadas à configuração da situação.

O critério da dupla visita, adotado como regra nas ações de fiscalização do trabalho, se baseia no papel educativo, orientador e de promoção do respeito à legislação trabalhista da inspeção do trabalho, afastando-se uma atuação meramente punitivista pelo Poder Público.

Em que pese salutar, a referida sistemática deve ser afastada nos casos envolvendo situações de grave violação a direitos humanos, incluindo-se o aspecto trabalhista, a exemplo das situações de trabalho análogo à de escravo e de trabalho infantil, tendo em vista o compromisso constitucional e internacional de vedação à proteção deficiente assumido pelo Estado brasileiro no combate ao trabalho análogo à de escravidão e às piores formas de trabalho infantil (arts. 227, *caput* e § 4º, da CF/88, arts. 24 e 25 da Convenção nº 29 da OIT e arts. 6º e 7º da Convenção nº 182 da OIT).

Nesse contexto, ainda que, pelo texto aprovado na Câmara dos Deputados, o benefício da dupla visita não seja aplicado às irregularidades relativas ao trabalho em condição análoga à de escravo ou trabalho infantil, **a aplicabilidade do referido benefício às demais irregularidades constatadas e não diretamente relacionadas à configuração da situação enseja uma parcial – e, portanto, insuficiente – proteção ao/à trabalhador/a encontrado/a em situação degradante**.

Destarte, considerando que nas situações de trabalho análogo à de escravidão ou das piores formas de trabalho infantil, a pessoa é resgatada da situação degradante em que se encontra, torna-se desnecessária uma segunda visita ao estabelecimento/empregador, pois não haverá a continuidade da relação de trabalho, devendo todas as medidas, inclusive aquelas relacionadas a fatos não relacionados diretamente com a configuração da situação degradante, serem adotadas de imediato pela equipe de fiscalização.

Cabe ressaltar que a Convenção nº 81 da OIT, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 10.088/2019, dispõe em seu art. 13 que deve ser resguardada às inspeções do trabalho a adoção de todas as medidas destinadas a eliminar riscos à saúde ou à segurança dos trabalhadores, o que abrange todas as irregularidades constatadas em situações de trabalho análogo à de escravo e das piores formas de trabalho infantil:

> 1. Os inspetores de trabalho serão autorizados a providenciar medidas destinadas a eliminar defeitos encontrados em uma instalação uma organização ou em métodos de trabalho que eles tenham motivos razoáveis para considerar como ameaça à saúde ou à segurança dos trabalhadores.
>
> 2. A fim de estarem aptos a provocar essas medidas, os inspetores terão o direito, ressalvado qualquer recurso judiciário ou administrativo que possa prever a legislação nacional, de ordenar ou de fazer ordenar:
>
> a) que sejam feitas nas instalações, dentro do prazo de um prazo fixo, as modificações necessárias a assegurar a aplicação escrita das disposições legais concernentes à saúde e à segurança dos trabalhadores.
>
> b) que sejam tomadas imediatamente medidas executivas no caso de perigo iminente para a saúde e a segurança dos trabalhadores.
>
> 3. Se o procedimento fixado no § 2º não for compatível com a prática administrativa e judiciária do Membro, os inspetores terão o direito, de dirigir-se à autoridade competente para que ela formule prescrições ou faça tomar medidas de efeito executório imediato.

Assim, devem ser incluídas na exceção ao critério da dupla visita todas as irregularidades relacionadas a trabalho análogo à de escravo e trabalho infantil, inclusive aquelas que não

tenham relação direta com a configuração da situação.

3.3 Criação de instância administrativa recursal paritária tripartite, composta por representantes dos empregadores

Segundo a redação proposta para o art. 635, § 2º, da CLT, poderá ser criado conselho recursal paritário, tripartite, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e por auditores fiscais do trabalho, para decidir sobre recursos, em segunda e última instância administrativa, em face de multas por infração às leis e às disposições reguladoras do trabalho.

Contudo, o art. 13 da Lei n. 9.784/99, que rege o processo administrativo, objetivando evitar arbitrariedades, veda a delegação de competência nos casos de decisão de recursos administrativos. Por via de consequência, a redação proposta também viola o disposto no art. 5º, inciso LIII, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual "ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente".

Cuida-se de atividade eminentemente estatal, cuja delegação a um conselho paritário, composto, dentre outras partes, por representantes dos empregadores vulnera os direitos dos trabalhadores e trabalhadoras vítimas de irregularidades, notadamente quando envolver situações de trabalho análogo à de escravo.

Dessa forma, deve ser afastada a sistemática proposta como redação para o art. 635, § 2º, da CLT.

3.4 Restrição do benefício da gratuidade de justiça

Além dos dispositivos acima abordados, foram incluídos na proposta aprovada pela Câmara dos Deputados dispositivos que alteram a CLT, a Lei dos Juizados Especiais Federais (Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001) e o Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), limitando o alcance do benefício da gratuidade de justiça.

Pela proposta apresentada, a pessoa somente fará jus ao benefício da gratuidade de justiça se: **(i)** possuir renda mensal familiar per capita de até ½ (meio) salário mínimo ou renda familiar mensal total de até 03 (três) salários mínimos; e **(ii)** possuir inscrição em cadastro oficial do governo federal instituído para programas sociais, não bastando a mera declaração de hipossuficiência firmada pela parte.

As alterações propostas afetam não apenas a assistência jurídica gratuita prestada pela Defensoria Pública da União em favor dos trabalhadores e trabalhadoras resgatados em situação análoga à de escravo, como, também, a todas as pessoas assistidas pela instituição, tendo em vista que a amplitude almejada abarca os Juizados Especiais Federais e as ações submetidas ao CPC.

Quanto ao critério objetivo meramente econômico, há restrição indevida ao disposto no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, segundo o qual "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos". Isto porque, a proposta apresentada não considera múltiplos fatores que podem influenciar na situação econômica do indivíduo, a exemplo de gastos com saúde, educação, alimentação e outras despesas essenciais. De igual modo, desconsidera o caráter multifacetado do Brasil e das peculiaridades de cada região, cujo custo de vida deve sopesar, de acordo com a realidade local, na análise quanto ao enquadramento ou não na condição de hipossuficiente.

Não há, portanto, como se fixar um critério econômico objetivo e absoluto, devendo a análise quanto ao cabimento do benefício da gratuidade de justiça ser realizada pelo magistrado de acordo com cada caso, tal como ocorre com na sistemática vigente.

Por outro lado, a imposição da inscrição em cadastro oficial do governo federal instituído para programas sociais – atualmente, o Cadastro Único – CadÚnico, regulamentado pelo Decreto n. 6.135/2007 – é inadequada, pois deturpa o objetivo do cadastro, utilizado exclusivamente como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda para fins de integração a programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público (art. 2º).

Além disso, a redação proposta gera uma burocracia desnecessária, que, no caso específico das ações de combate ao trabalho escravo, revitimiza o trabalhador ou trabalhadora resgatado da situação degradante, lhe impondo a obrigatoriedade de passar previamente por mais uma burocracia estatal, relacionada ao cadastro no CadÚnico, para pleitear seus direitos trabalhistas perante o Poder Judiciário.

As limitações criadas malferem, por via de consequência, o disposto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88 e no art. 8º do Pacto de São José da Costa Rica, pois acaba excluindo da apreciação do Poder Judiciário lesões ou ameaça a direito da população mais necessitada, impossibilitada de arcar com os ônus financeiros de um processo judicial. A gratuidade de justiça figura como pressuposto para o exercício do direito ao acesso à justiça, é dizer, o direito a ter direitos, e, dado à sua extrema relevância, deve ser resguardada pelo Poder Legislativo.

Por tais motivos, devem ser afastados os dispositivos que alteram a sistemática da gratuidade de justiça, tendo em vista a violação aos preceitos constitucionais e convencionais acima citados.

4- CONCLUSÃO

Diante das considerações acima expostas, apresenta-se a presente nota como subsídio técnico aos debates legislativos, concluindo-se que as alterações propostas pela Câmara dos Deputados no âmbito do relatório da Medida Provisória n. 1.045/2021, acima citadas, violam preceitos constitucionais e diplomas internacionais internalizados pelo Estado brasileiro, sendo de vital importância que o Senado Federal as exclua da proposta, a fim de resguardar os direitos fundamentais dos trabalhadores e trabalhadoras resgatados em situação análoga à de escravidão.

Ressalta-se, por fim, que a análise ora apresentada se limitou às alterações que impactam negativamente as ações de fiscalização e combate ao trabalho escravo das quais a DPU participa, resguardando-se, ainda, o envio de novas manifestações, caso identificadas outros pontos de especial relevância na temática.

Brasília-DF, 17 de agosto de 2021.

Murillo Ribeiro Martins

Secretário de Acesso à Justiça

Defensor Público Federal

William Charley Costa de Oliveira

Coordenador do Grupo de Trabalho Assistência às Trabalhadoras e Trabalhadores Resgatados de Situação de Escravidão

Defensor Público Federal

Guillermo Rojas de Cerqueira César

Membro do Grupo de Trabalho Assistência às Trabalhadoras e Trabalhadores Resgatados de Situação de Escravidão

Defensor Público Federal

Haman Tabosa de Moraes e Córdova

Membro do Grupo de Trabalho Assistência às Trabalhadoras e Trabalhadores Resgatados de Situação de Escravidão

Defensor Público Federal

---

[1] Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/julho/investigacoes-de-combate-a-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes-sao-destaque-no-encerramento-de-forum-nacional>. Acesso em 16/08/2021.

[2] Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

[...]

c) de saúde do trabalhador; e

[...]

§ 3º Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo:

I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;

II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;

IV - avaliação do impacto que as tecnologias provocam à saúde;

V - informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e às empresas sobre os riscos de acidentes de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitados os preceitos da ética profissional;

VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas;

VII - revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais; e

VIII - a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores.

Documento assinado eletronicamente por **Murillo Ribeiro Martins**, **Secretaria de Acesso à Justiça**, em 17/08/2021, às 13:25, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **Guillermo Rojas de Cerqueira César**, **Defensor(a) Público(a) Federal..**, em 17/08/2021, às 14:07, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **William Charley Costa de Oliveira**, **Coordenador do GT**, em 17/08/2021, às 14:21, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **Haman Tabosa de Moraes e Córdova**, **Membro do GT**, em 17/08/2021, às 14:49, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **Izabela Vieira Luz**, **Defensor(a) Público(a) Federal..**, em 17/08/2021, às 15:00, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **4637590** e o código CRC **DBEFF765**.