

O procedimento promocional do Ministério Público do Trabalho (PROMO) como via eleita para a promoção do trabalho doméstico fronteiriço

Cristiane Moraes Almeida Pereira

Servidora do Ministério Público do Trabalho. Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Especialista em Direito e Processo do Trabalho.

Resumo: Este artigo pretende abordar a possibilidade de atuação do Ministério Público do Trabalho na promoção do trabalho doméstico fronteiriço por meio do Procedimento Promocional de Políticas Públicas (PROMO) em uma perspectiva estrutural. O texto parte de um caso prático para demonstrar que o PROMO estrutural pode ser considerado como via adequada para tratar de questões complexas. O principal objetivo é apresentar a ótica estrutural para atuação em procedimentos extrajudiciais.

Palavras-chave: Ministério Público do Trabalho. Extrajudicial. Estrutural.

Abstract: This article intends to address the possibility of action by the Public Ministry of Labor in promoting borderline domestic work through the Public Policy Promotion Procedure (PROMO) in a structural perspective. The text starts from a practical case to demonstrate that the structural PROMO can be considered as an adequate way to deal with complex issues. The main objective is to present the structural perspective to act in extrajudicial procedures.

Keywords: Public Ministry of Labor. Extrajudicial. Structural.

Sumário: 1 Introdução. 2 Trabalho doméstico fronteiriço. 3 Atuação extrajudicial do MPT – Caso concreto. 4 Do procedimento promocional estrutural. 5 Conclusão.

1 Introdução

A atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho (MPT) é de grande relevância para a solução de demandas ou conflitos que envolvam questões trabalhistas na sua área de atuação. Essa atividade fora dos autos judiciais constitui o modelo resolutivo que confere ao membro do MPT maior liberdade na escolha das soluções alternativas por meio dos procedimentos e instrumentos disponíveis como instauração de inquérito civil, celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), expedição e requisições e outros.

Dentre os procedimentos disponíveis ao membro do Ministério Público do Trabalho, para fins de promoção de interesses cuja relevância justifique a atuação do *Parquet* Trabalhista, destaca-se o procedimento promocional. O PROMO, como é chamado o Procedimento Promocional de Políticas Públicas, representa a abertura de um outro leque de opções de atuação ministerial, além das previstas na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 75/1993 e na Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Diante da relevância do interesse sujeito ao PROMO, é possível que, por meio de uma atuação interdisciplinar, sejam promovidas ações conjuntas com órgãos e entidades que possuam relação e atribuição com o interesse público em questão. A celebração de convênios e parcerias para fins de instrução a respeito da proteção de direitos fundamentais é exemplo de opções de atividades a serem exercidas no bojo desse procedimento.

O fato de existir o PROMO no âmbito da esfera extrajudicial não obsta a atuação por outras formas, obviamente. A depender da demanda, pode ser necessário e recomendado o ajuizamento de ações coletivas, por exemplo. Pode ser também que o membro do MPT escolha outra via de solução extrajudicial como o procedimento preparatório ou o inquérito civil.

A escolha do membro do Ministério Público quanto à via de atuação em determinado caso depende bastante de uma visão ampla sobre ele, bem como de um planejamento do que se pretende com a instauração daquele procedimento.

O trabalho exercido pelas empregadas domésticas paraguaias no Brasil, especificamente na fronteira com o Paraguai, em Foz do Iguaçu-PR, é um exemplo de situação que exige a adoção de medidas estruturantes.

Por se tratar de questão complexa com relevante impacto social, por envolver trabalhadoras oriundas de outro país, que, porém, trabalham no Brasil e aqui sofrem as violações tanto trabalhistas como de direitos humanos, deve haver maior cuidado na escolha e na condução do procedimento eleito, a fim de evitar que o modelo utilizado fracasse.

Este estudo de caso tem como objeto, em síntese, demonstrar que a via do procedimento promocional pelo Ministério Público do Trabalho pode ser a modalidade na atuação extrajudicial mais adequada para a promoção de ações, inclusive pedagógicas, de proteção dos direitos fundamentais de trabalhadores fronteiriços, especialmente das empregadas domésticas paraguaias que trabalham no Brasil.

Inicialmente, será exposta a situação fática do trabalho doméstico que as empregadas paraguaias executam no Brasil, suas condições e implicações perante o ordenamento jurídico, o que supõe que uma atuação por parte do Ministério Público do Trabalho seja justificada.

Depois, será apresentado o caso em que o MPT atuou, por meio de outros procedimentos que não o promocional, a fim de coibir que violações de direitos humanos fossem praticadas contra as empregadas domésticas paraguaias que prestam serviço no Brasil, bem como o seu resultado.

Por fim, com base na noção de processo estrutural, avalia-se a via extrajudicial mais adequada à situação.

2 Trabalho doméstico fronteiriço

O panorama de uma fronteira é marcado pela mistura de identidades, muitas vezes constituindo uma nova característica, uma nova ordem, incomum nos próprios territórios a que pertencem as cidades fronteiriças.

Dessa forma, entendem Cardin e Albuquerque¹ que

[...] quem vive nessas cidades fronteiriças muitas vezes mora em um país e trabalha no outro, compra na cidade vizinha por um preço mais barato ou ainda busca serviços de saúde, educação e outros benefícios sociais do outro lado da fronteira, conforme a disponibilidade, acesso, preço ou qualidade desses serviços. Nesse sentido, os moradores da região fronteiriça desenvolvem toda uma economia transfronteiriça, graças às diferenças e às assimetrias presentes nesses territórios juridicamente descontínuos. Quem vive na fronteira vive também da fronteira e de suas múltiplas oportunidades de negócios, cidadanias múltiplas, benefícios sociais etc. Nessas cidades de fronteira há ainda outras mobilidades e deslocamentos: sejam os trânsitos diários de pessoas das cidades vizinhas pertencentes a um mesmo território nacional, sejam os processos de migração interno e internacional em direção a essas cidades fronteiriças como zonas de atração comercial e estatal, sejam os trânsitos de turistas, sacoleiros, traficantes, comerciantes em diferentes escalas de deslocamentos.

A realidade fática da tríplice fronteira localizada no oeste do Estado do Paraná composta por Brasil, Argentina e Paraguai não é diferente do relatado acima. É formada por muitas peculiaridades, sendo uma delas o deslocamento diário de mulheres paraguaias que prestam serviço doméstico em território brasileiro.

No Brasil, para onde essas mulheres migram diariamente, não há controle por parte do Estado para fins de verificação das condições de trabalho dos empregados de origem estrangeira que labo-ram em residências ou empresas. O tráfego de pessoas na Ponte da Amizade é quase livre, e o foco das autoridades consiste na fiscalização quanto a eventual existência de crimes como os de contrabando e descaminho, bem como na arrecadação de impostos.

Paraguai (ratificação em 2012) e Brasil (ratificação em 2017) aderiram à Convenção n. 189 da Organização Internacional do

1 CARDIN, ERIC GUSTAVO; ALBUQUERQUE, JOSÉ LINDOMAR COELHO. Fronteiras e deslocamentos. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 6, n. 12, jan./abr. 2018, p. 120. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/350/200>. Acesso em: 16 jan. 2021.

Trabalho (OIT), que versa sobre o trabalho decente para trabalhadoras e trabalhadores domésticos; no entanto, a realidade de muitos desses trabalhadores é bem diferente do que preceitua o mencionado dispositivo.

Naquele país, por exemplo, é permitido ao empregador doméstico pagar ao seu empregado um salário inferior ao mínimo. Assim estipula a Ley n. 5.407/Del Trabajo Doméstico,² que prevê em seu artigo 10 que o salário mínimo do empregado doméstico não será inferior a 60% do salário mínimo estipulado para outras atividades, ou seja, a discriminação laboral é estabelecida em lei.

No Paraguai existe ainda a figura do *criadazgo*, que, de acordo com o *Relatório da Comissão sobre Aplicação de Normas da Organização Internacional do Trabalho*, de 16 de junho de 2017,³ é uma prática de trabalho infantil na qual as crianças trabalham em troca de terem atendidas as suas necessidades básicas.

De acordo com o mencionado relatório, cerca de 47 mil crianças paraguaias, em sua maioria meninas, estão empregadas no sistema, representando em torno de 2,5% da população infantil e adolescente do Paraguai.

Em razão da precariedade do trabalho doméstico no Paraguai, bem como da proximidade com a fronteira do Brasil, muitos trabalhadores se deslocam daquele país para prestar serviços em território brasileiro. Ainda, de acordo com o informe da Organização Internacional do Trabalho denominado *Panorama Laboral 2019 – América Latina y el Caribe*,⁴ no ano de 2018 foi constatado que 17,2% das mulheres paraguaias têm como principal ocupação o trabalho doméstico.

2 REPÚBLICA DEL PARAGUAY. *Ley n. 5.407 del trabajo doméstico*. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4392/del-trabajo-domestico>. Acesso em: 5 jan. 2021.

3 O relatório diz respeito à 106^a reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, em junho de 2017. A menção ao *criadazgo* ocorreu no item que tratou da informação e da discussão sobre a ratificação por parte do Paraguai da Convenção do Trabalho Forçado, ratificada por esse país em 1967.

4 O *Panorama Laboral 2019 da América Latina e do Caribe* contém uma síntese da evolução econômica dos países e da região e uma análise dos impactos registrados no

Diante do fato notório de grande quantidade de mulheres de origem paraguaia prestando serviço doméstico em Foz do Iguaçu, sem regularidade migratória ou registro em CTPS, e, ainda, em razão de “notícias” sobre a precariedade do trabalho realizado por essas mulheres nas residências particulares, inclusive envolvendo assédio moral e sexual, houve, entre os anos de 2011 e 2012, a intervenção do Ministério Público do Trabalho a fim de averiguar a observância da legislação trabalhista e a suposta prática de trabalho escravo a que seriam submetidas as empregadas domésticas paraguayas.

3 Atuação extrajudicial do MPT – Caso concreto

Entre os anos de 2011 e 2012, foram instaurados pela Procuradoria do Trabalho no Município de Foz do Iguaçu, *ex officio*, diversos procedimentos preparatórios de inquérito civil⁵ contra condomínios residenciais localizados na cidade, para apurar possível existência de trabalho escravo relacionado ao trabalho das empregadas domésticas paraguayas nas residências particulares.

Dentre as providências adotadas a partir da instauração, a exemplo do Procedimento Preparatório de Inquérito Civil PP

mercado de trabalho. No anexo estatístico da página 120 consta a informação sobre a evolução do trabalho doméstico no Paraguai desde o ano de 2012 até o ano de 2018, demonstrando que a ocupação nessa atividade tem aumentado em relação às mulheres que a exercem. Quanto ao trabalho doméstico realizado por homens, a média de 0,8% tem sido mantida (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Panorama Laboral 2019*. América Latina y el Caribe. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021).

- 5 Angélica Cândido Nogara Slomp menciona 44 representações (notícias de fato) instauradas pela Procuradoria do Trabalho no Município de Foz do Iguaçu, que posteriormente foram convertidas em procedimento preparatório de inquérito civil contra condomínios residenciais a fim de apurar possível existência de trabalhadores em condição análoga à de escravo (SLOMP, Angélica Cândido Nogara. *A tutela juslaboral do migrante transfronteiriço sob a perspectiva dos direitos humanos*. 2014. 215 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014).

n. 000296.2011.09.006/0,⁶ instaurado contra um desses condomínios, foram expedidas notificações para a apresentação dos seguintes documentos, conforme consta nos autos:

a) Procuração com poderes específicos para celebrar Termo de Ajuste de Conduta; b) Cópia da ata de eleição do síndico e regimento interno do condomínio; c) Relação nominal atual de todos os condôminos (proprietário, locatário etc.); d) Relação nominal atual de todos empregados do condomínio, especificando a função, a data de admissão, o salário e a função desempenhada; e) Relação nominal atual de todos os empregados domésticos (brasileiros e estrangeiros) que exercem suas funções nas unidades condominiais, indicando a respectiva unidade residencial em que trabalham e informando a data do respectivo registro em CTPS e salário; f) Caso conste trabalhador estrangeiro na relação apresentada, deverá constar também cópia da respectiva CTPS, acompanhada de cópia do documento especial de identidade deste, bem como do CPF, nos termos da Portaria n. 1/1997 do Ministério do Trabalho e Emprego; g) Cópia do livro/documento de entrada e saída dos empregados dos condôminos relativa aos últimos 3 (três) meses.

Posteriormente, ainda tomando como base o PP n. 000296.2011.09.006/0 (considerando que os demais procedimentos tiveram andamentos semelhantes), foi expedida notificação de audiência para fins de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, o que foi aceito pela parte.

O TAC ofertado e aceito conteve as seguintes cláusulas:

1. A Síndica se compromete a convocar Assembleia entre os condôminos para, no prazo de 60 (sessenta) dias, decidirem sobre a adoção das seguintes medidas: a) Manter registro próprio de todos os empregados domésticos nacionais e estrangeiros nas unidades condominiais, sendo proibido o trabalho de empregados domésticos menores de 18 (dezoito) anos, consoante dispõe a Convenção n. 182 e Recomendação n. 190 da OIT – Organização Internacional

6 A consulta aos documentos deste procedimento pode ser realizada por meio do serviço de Peticionamento Eletrônico do MPT, acessível pelo link <http://www.prt9.mpt.mp.br/servicos/peticionamento-eletronico>, após efetuado pré-cadastro.

do Trabalho, devidamente ratificadas pelo Brasil; b) Elaborar formulário ou documento próprio para que cada condômino (proprietário/locatário/comodatário) informe a existência ou inexistência de empregados domésticos em suas unidades condominiais, fornecendo cópia da CTPS devidamente assinada de cada empregado e, no caso de empregado estrangeiro, cópia do documento especial de identidade do estrangeiro (RNE) e do CPF; 2. No prazo referido no item 1, deverão ser apresentados nestes autos os documentos comprobatórios da realização da respectiva assembleia; 3. **MULTA.** Pelo descumprimento da obrigação assumida no presente Termo, a síndica sujeitar-se-á ao pagamento de multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais). O valor da multa será atualizado pelos mesmos índices utilizados para a correção dos débitos trabalhistas, a contar da data de assinatura do presente Termo de Compromisso, revertendo o montante apurado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou a entidades beneficentes sem fins lucrativos, nos termos do artigo 13 da Lei n. 7.347/85. As multas serão aplicadas sem prejuízo de outras penas legais e convencionais cabíveis à espécie; 4. A cobrança da multa não desobriga a síndica do cumprimento das obrigações contidas no Termo; 5. O presente Termo de Compromisso produz efeitos legais a partir da data de sua celebração e terá eficácia de título extrajudicial, conforme disposto no artigo 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85 e artigo 876 da CLT.

Tendo em vista a instauração dos procedimentos contra os condomínios residenciais, o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação, Administração, Incorporação e Loteamentos de Imóveis e dos Edifícios em Condomínios Residenciais e Comerciais do Paraná (Secovi-PR) impetrou mandado de segurança, autuado sob o número 01798-2012-658-09-00-6 (numeração CNJ 0000636-38.2012.5.09.0658), contra os membros do Ministério Público do Trabalho – Procuradoria do Trabalho no Município de Foz do Iguaçu.

O pedido consistia em medida liminar para revogar as determinações constantes nas atas de audiências que foram realizadas nos procedimentos instaurados contra os condomínios residenciais.⁷

7 Os detalhes sobre o processo foram colhidos da dissertação de Angélica Cândido Nogara Slomp, que tratou do assunto de forma minuciosa em seu trabalho de conclusão do mestrado (SLOMP, 2014).

Na 2ª Vara do Trabalho, para onde o mandado foi distribuído, a segurança não foi concedida, tendo a magistrada decidido não haver direito líquido e certo do impetrante que amparasse o desejo do sindicato em ver cessada a atuação ministerial.

A juíza reconheceu ainda que a atuação do MPT pretendia coibir abusos na contratação de trabalhadores domésticos sem obediência aos mínimos direitos fundamentais e trabalhistas. Em sua conclusão, decidiu que conteúdos de Termos de Ajuste de Conduta não são tratados por meio de mandado de segurança, sendo a via inadequada.

Em recurso ordinário, porém, foi dado provimento para reformar a decisão de primeiro grau a fim de conceder a segurança. Entendeu o tribunal que houve ilegalidade do ato praticado pelos membros do Ministério Público do Trabalho, conforme trecho a seguir:

[...] No caso, verifica-se flagrante ilegalidade do ato comissivo, uma vez que a determinação de que os Condomínios Residenciais apresentem relação dos empregados domésticos que trabalham em cada unidade condominial, e nome dos respectivos empregadores domésticos (fl. 40), viola expressamente os termos do Código Civil Brasileiro, Lei 10.406/2002, que prevê, no parágrafo 1º, do artigo 1.331, que “As partes suscetíveis de utilização independente, tais como apartamentos, escritórios, salas, lojas e sobrelojas, com as respectivas frações ideais no solo e nas outras partes comuns, sujeitam-se a propriedade exclusiva, podendo ser alienadas e gravadas livremente por seus proprietários...”. Ainda, prevê o inciso I, do artigo 1.335, do CC, que “Art. 1.335. São direitos do condômino: I - usar, fruir e livremente dispor das suas unidades; [...]”.

A atuação, portanto, foi obstada por decisão judicial que entendeu ser ilegal a exigência de controle de entrada e saída de funcionários por parte do condomínio, já que este não se confunde com a figura dos condôminos, que poderiam, estes sim, constarem, individualmente, como investigados do MPT e, assim, serem cobrados quanto às obrigações em relação aos seus empregados.

Um outro entrave ao prosseguimento da investigação foi a garantia da inviolabilidade de domicílio. Em despacho fundamentado exarado anteriormente à notificação para comparecimento em audiência nos procedimentos instaurados, o membro oficiante nos autos ora discutidos motivou a atuação justificando não ser absoluto o direito à inviolabilidade de domicílio e não poder este ser utilizado para, de forma abusiva, acobertar ilícitos.

Contudo, em razão das requisições emitidas pelo MPT à Gerência Regional do Trabalho (GRTb) em Foz do Iguaçu para que fossem efetuadas inspeções *in loco* nas unidades residenciais a fim de verificar a ocorrência de trabalho irregular, foi realizada por parte da própria GRTb uma consulta encaminhada à Secretaria de Inspeção do Trabalho, e, na ocasião, foi emitida a Nota Técnica n. 75/2013/DMSC/SIT.⁸

A ementa da nota técnica possui o seguinte texto:

Requisição. MPT. Trabalho Doméstico. Fiscalização “in loco”. Impossibilidade. Conceito de estabelecimento (CLT) não equiparável ao de casa (Constituição Federal) para fins de livre acesso da Inspeção do Trabalho, que remanesce restrito ao primeiro. Impossibilidade de que a requisição ministerial seja equipada à determinação judicial.

A própria CLT também apresenta restrição quanto a sua aplicação em relação aos empregados domésticos, conforme alínea *a* do art. 7º, *in verbis*:

Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação salvo quando for em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

a) aos empregados domésticos, assim considerados, de um modo geral, os que prestam serviços de natureza não-econômica à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas; [...].

⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. *Nota Técnica n. 75/2013/DMSC/SIT*. Brasília: MTE, 2013.

Portanto, em razão da proteção constitucional ao domicílio (art. 5º, XI, CF),⁹ não é possível equiparar os estabelecimentos sujeitos à fiscalização trabalhista, nos termos do art. 630, § 3º, da CLT,¹⁰ àquele, ainda que haja relação de emprego no local.

Dentre os procedimentos instaurados, nos que foram firmados TACs, houve o arquivamento na unidade do MPT e os demais foram arquivados com a devida homologação pela Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho sob alguns fundamentos, dentre os quais se destaca o seguinte:

[...] Não foi requisitada fiscalização à GRTE, posto que estas não têm se mostrado úteis, ante a impossibilidade de os fiscais adentrem às unidades condominiais sem determinação judicial e inexistir nos autos elementos suficientes para requerer-se tal medida judicial.

Não obstante tenha havido barreiras quanto à atuação do MPT diante de irregularidades praticadas contra as empregadas domésticas paraguaias, a atuação ministerial foi efetiva na medida em que debateu uma situação evidente e histórica de exploração do trabalho das empregadas domésticas paraguaias.

O debate, no entanto, ateu-se ao âmbito dos condomínios investigados, não atingindo a população de Foz do Iguaçu em geral. A questão da restrição da discussão é de grande relevância quando se considera que a discriminação quanto ao trabalho das empregadas domésticas paraguaias está presente na estrutura da sociedade da cidade fronteira brasileira.

⁹ “Art. 5º [...]”

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; [...].”

¹⁰ “Art. 630. [...]”

§ 3º O agente da inspeção terá livre acesso a todas dependências dos estabelecimentos sujeitos ao regime da legislação, sendo as empresas, por seus dirigentes ou prepostos, obrigados a prestar-lhes os esclarecimentos necessários ao desempenho de suas atribuições legais e a exibir-lhes, quando exigidos, quaisquer documentos que digam respeito ao fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.”

Nesse sentido, para além de uma atuação que exija apenas um enfoque pontual, é necessário que a atividade, em casos com tal complexidade, envolva outros atores sociais, como instituições governamentais ou não, universidades e sociedade, para a correção de irregularidades ou ilegalidades.

Além disso, justamente por a situação demandar amplo debate e sugerir a participação de outros temas que não se restrinjam apenas à esfera trabalhista, como, por exemplo, direitos humanos, migração, etc., a atuação por meio de procedimento promocional do Ministério Público do Trabalho se mostra mais adequada ao caso.

4 Do procedimento promocional estrutural

A ideia de processo estrutural traduz uma forma de tutela diferenciada¹¹ possuindo forte ligação com a de processo coletivo, e isso diz respeito à sua natureza de requerer a adoção de medidas com a finalidade de ajustar comportamentos futuros, mediante negociação, sem decisão ou imposição.¹² Quando se fala em políticas públicas, então, fica mais evidente a possibilidade de visões e interesses diversos que nem por isso serão opostos, podendo inclusive em dado momento convergirem em um fator comum.¹³

No âmbito do procedimento administrativo do Ministério Público, regulamentado por meio da Resolução n. 174/2017 do CNMP, há a possibilidade de se utilizar do conceito estrutural advindo do processo coletivo, sendo, nas palavras de Vitorelli,¹⁴

11 LIRA, Adriana Costa. *O processo coletivo estrutural*. Mecanismo de combate ao estado de coisas inconstitucional no Brasil. Coord. Gregório Assagra de Almeida. 1. reimp. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. (Coleção Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça no Estado Constitucional de Direito em Crise). p. 43.

12 VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 61.

13 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 225, 2013. p. 8 da versão eletrônica.

14 VITORELLI, 2020, p. 135.

“um excelente instrumento para produzir reformas estruturais pela via do consenso”.

No caso do Ministério Público do Trabalho, a atuação por meio de Procedimento Promocional de Políticas Públicas (PROMO), que possui o condão de realizar um acompanhamento contínuo de instituições ou políticas públicas, tem sido eficaz na identificação de entraves sociais e de desenvolvimento.

Apesar de não ser própria do Ministério Público a implementação ou formulação de políticas públicas, a participação social e a efetivação dos direitos fundamentais podem ser incluídas em seu papel de articulador e defensor da ordem jurídica.¹⁵

O procedimento promocional, no entanto, por si só, não oferece guarida para todo e qualquer tipo de atuação. A questão a ser perseguida pelo Ministério Público do Trabalho deve, antes, passar por uma análise de modo a gerar uma estratégia de atuação para se obter o fim pretendido.

A realização de um planejamento para verificar o que se pretende com a atuação é fundamental nos procedimentos administrativos que envolvam políticas públicas, justamente por possuir o membro do MPT a legitimação para a tutela coletiva, o que atrai maior responsabilidade ao conduzir o interesse alheio.

Assim, o procedimento promocional estrutural se apresenta como instrumento para a tutela de conflitos ou demandas extrajudiciais no âmbito do Ministério Público do Trabalho, envolvendo a participação de outros integrantes da sociedade, órgãos públicos ou pessoas especializadas no assunto técnico discutido. Essa atuação facilita o entendimento do membro do MPT no sentido de

15 COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas definindo a agenda ou implementando as soluções? *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 40, n. 130, jun. 2013. p. 376. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_doutrina/O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20e%20as%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas-%20definindo%20a%20agenda%20ou%20implementando%20as%20solu%C3%A7%C3%B5es..pdf. Acesso em: 5 dez. 2020.

reduzir a inércia burocrática e política e, de fato, permitindo que as transformações pretendidas ocorram.¹⁶

Em artigo publicado na página *Jota.info* no ano de 2019, Alberto Bastos Balazeiro,¹⁷ atual procurador-geral do Trabalho, defendeu a atuação dos membros do Ministério Público do Trabalho de forma planejada como prioridade institucional. Nesse sentido, esclareceu que: “A instituição deverá atuar como fiscal de estruturas, não de ilícitos pontuais, devendo-se fazer um intercâmbio, paulatino, de uma atuação reativa [...]”.

Vitorelli¹⁸ entende que a resolução do litígio estrutural não ocorre dentro da lógica lícito-ilícito, e sim no funcionamento de uma estrutura na sociedade, quais suas consequências e o que se pretende modificar.

Sobre o conceito de litígio estrutural, o referido autor afirma:¹⁹

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

Portanto, no caso apresentado neste estudo, a atuação por meio de um procedimento promocional estrutural voltado a realizar, por exemplo, ações educativas que contribuam para a integração das empregadas domésticas paraguaias à sociedade de Foz do Iguaçu,

16 VITORELLI, 2020, p. 136.

17 BALAZEIRO, Alberto Bastos; BRITO, Maurício Ferreira. A atuação pós-reformista do Ministério Público do Trabalho. *Jota.info*, [s. l.], 1º ago. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pensando-direito/a-atuacao-pos-reformista-do-ministerio-publico-do-trabalho-01082019>. Acesso em: 16 jan. 2021.

18 VITORELLI, 2020, p. 133.

19 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 284, 2018. p. 6-7 da versão eletrônica.

com obediência aos direitos fundamentais que lhes são garantidos, além da igualdade jurídica da legislação trabalhista brasileira, poderia se revelar a mais interessante.

O planejamento inicial do PROMO estrutural deve abranger etapas que se desenvolvam desde a identificação do problema ou da situação a ser conduzida até o encerramento do caso (se for bem-sucedida a implementação do plano) ou a reelaboração do que foi planejado, considerando as mudanças ocorridas ou os entraves para a realização do trabalho.

Na obra *Processo civil estrutural: teoria e prática*, Vitorelli²⁰ apresenta ciclos, com suas respectivas etapas, como forma de exemplificar como pode ser subdividido o problema relativo à realização de reforma estrutural pela via jurisdicional.

No entanto, as etapas que se seguirão de forma adaptada a esse trabalho podem ser aplicadas também ao procedimento administrativo estrutural, como o PROMO estrutural.

A divisão apresentada compreende cinco ciclos, sendo o primeiro referente à classificação do litígio, contendo as etapas de identificação das características do problema e dos atores relevantes para o tratamento do problema, além do estabelecimento de medidas de diálogo e da elaboração do diagrama do perfil do litígio coletivo.

O segundo ciclo se refere à definição de uma estratégia de condução da reforma estrutural, definindo se a atuação ocorrerá por meio de técnicas extraprocessuais, com um procedimento extrajudicial, ou por meio de técnicas processuais, com o ajuizamento de ação.

Os ciclos três e quatro tratam da elaboração e da implementação de um plano de reestruturação da instituição, que compreendem etapas de cooperação com outros agentes envolvidos na estrutura e na sociedade, definição de metas de curto, médio e longo prazo, acompanhamento das medidas de reestruturação e adoção de estratégias de diálogo periódico com a sociedade.

20 VITORELLI, 2020, p. 482-483.

Por fim, o quinto e último ciclo sugere a reelaboração ou o encerramento do caso. Em suas etapas verificar-se-á se os dados da implementação do plano indicam a solução do problema ou a necessidade de revisão do plano. Se solucionado o problema, encerra-se a atividade. Se não solucionado, reinicia-se o trabalho a partir do primeiro ciclo, definindo novamente as características do litígio, com as alterações devidas.

Tomando como base os ciclos apresentados, o PROMO estrutural que trate da questão de eventuais abusos cometidos contra as empregadas domésticas paraguaias que trabalham no Brasil deverá contemplar a seguinte estratégia: a) identificação dos gestores dos órgãos públicos e da sociedade civil responsáveis pelo problema (tendo em vista que o problema já foi identificado antes); b) estabelecimento de formas de condução de reuniões com os atores acima mencionados; c) instauração de procedimento promocional de políticas públicas que tenha como finalidade a reforma estrutural para fins de integração das empregadas domésticas paraguaias na sociedade brasileira com os direitos a elas inerentes; d) agendamento de reunião com os agentes identificados no *item a*, a fim de firmar um plano que norteie as metas futuras – em razão da necessidade de instrução da população, sugere-se sejam fabricados materiais didáticos voltados à conscientização da população quanto aos direitos do trabalhador fronteiriço, em especial das empregadas domésticas paraguaias, bem como instruções para realização de denúncias, inclusive com participação da imprensa; e) definição de metas de curto, médio e longo prazo, devendo abranger reuniões periódicas e capacitações, se necessárias, do grupo formado no *item a*, e que, dentre as metas, sejam estabelecidos protocolos de orientação quanto à realização de denúncias que envolvam violações aos direitos humanos, conforme instruções contidas no material elaborado no item anterior; compromisso de prestar as informações relacionadas à situação, recebidas mensalmente, ao MPT; f) acompanhamento das medidas implementadas com a consulta periódica aos agentes do *item a*, ou com o recebimento das informações prestadas pelos atores envolvidos; e g) adoção de medidas consensuais, quando a situação permitir, ou judiciais, quando necessárias,

inclusive com a participação de outros órgãos públicos, como o ajuizamento de ações conjuntas.

A principal proposta do procedimento no caso apresentado neste artigo deve ser a abertura de diálogo com outros órgãos ou entidades que sejam envolvidos com o fato ou responsáveis pela resolução das questões que estejam travando o desenvolvimento e a transmissão da informação à população, que, por possuir em sua estrutura a ideia errônea quanto aos direitos das empregadas domésticas paraguaias, acaba por praticar irregularidades ou permitir que sejam praticadas.

5 Conclusão

A atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho, por meio do procedimento promocional de políticas públicas, revela uma abordagem que se institui para além do trabalho formal, adentrando nos interesses públicos de forma dinâmica e confirmando o papel do MPT como órgão social, efetivamente participativo na sociedade.

Na atuação do MPT, o procedimento promocional de políticas públicas permite uma atividade mais articulada, que possa envolver outros órgãos, instituições e pessoas relacionados com a temática discutida, principalmente em questões complexas que fogem à lógica do lícito-ilícito.

Quando se permite, então, que um modelo estrutural de atuação seja aplicado ao PROMO, essa sistemática se potencializa para promover políticas públicas de modo planejado com efeitos duradouros, já que o planejamento, a qualquer tempo, pode ser adequado a novas situações, permitindo, assim, a atuação contínua.

O caso complexo do trabalho doméstico realizado pelas paraguaias no Brasil, por envolver diversas temáticas que vão desde direitos humanos até a formalidade da regularização de sua situação no País, demanda esse tipo de atuação flexível, articulada e próxima da sociedade.

Conclui-se, portanto, que o procedimento promocional de políticas públicas, sob a ótica estrutural, constitui a forma mais completa de atuação do Ministério Público do Trabalho no combate às violações que impeçam o livre e justo trabalho doméstico fronteiriço no Brasil.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 225, 2013.

BALAZEIRO, Alberto Bastos; BRITO, Maurício Ferreira. A atuação pós-reformista do Ministério Público do Trabalho. *Jota.info*, [s. l.], 1º ago. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pensando-direito/a-atuacao-pos-reformista-do-ministerio-publico-do-trabalho-01082019>. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n. 174, de 4 de julho de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 27 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. *Nota Técnica n. 75/2013/DMSC/SIT*. Brasília: MTE, 2013.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. *Recurso Ordinário n. 0000636-38.2012.5.09.0658*. Recorrente: Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação, Administração, Incorporação e Loteamentos de Imóveis e dos Edifícios em Condomínios Residenciais e Comerciais do Paraná (Secovi-PR). Recorrido: Ministério Público do Trabalho. Relatora: Desembargadora Neide Alves dos Santos. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/pesquisaprocessual/processo/exibirProcesso.xhtml>. Acesso em: 26 nov. 2020.

CARDIN, Eric Gustavo; ALBUQUERQUE, José Lindomar Coelho. Fronteiras e deslocamentos. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 6, n. 12,

p. 114-131, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/350/200>. Acesso em: 16 jan. 2021.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas definindo a agenda ou implementando as soluções? *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 40, n. 130, p. 373-394, jun. 2013. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaoou_tros/aa_doutrina/O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20e%20as%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas-%20definindo%20a%20agenda%20ou%20implementando%20as%20solu%C3%A7%C3%B5es..pdf. Acesso em: 5 dez. 2020.

DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 65, n. 1, p. 43-106, 1979. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/1072646.pdf?seq=6#page_thumbnails_tab_contents. Acesso em: 4 dez. 2020.

LIRA, Adriana Costa. *O processo coletivo estrutural*. Mecanismo de combate ao estado de coisas inconstitucional no Brasil. Coord. Gregório Assagra de Almeida. 1. reimp. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. (Coleção Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça no Estado Constitucional de Direito em Crise).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas – Segunda parte*. Conferencia Internacional Del Trabajo. 106ª Reunión, Ginebra, junio de 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_558660.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Panorama Laboral 2019*. América Latina y el Caribe. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY. *Ley n. 5.407 del trabajo doméstico*. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4392/del-trabajo-domestico>. Acesso em: 5 jan. 2021.

SLOMP, Angélica Cândido Nogara. *A tutela juslaboral do migrante transfronteiriço sob a perspectiva dos direitos humanos*. 2014. 215 f. Dissertação (Mestrado)

– Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

VILLELA, Fábio Goulart. As formas de atuação do Ministério Público do Trabalho no regime democrático. *Revista Consultor Jurídico*, [s. l.], 21 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-21/fabio-villela-formas-atuacao-ministerio-publico-trabalho>. Acesso em: 3 nov. 2020.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, 2018.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2020.