



Poder Judiciário

Conselho Nacional de Justiça

ORIENTAÇÃO N. 1 CNJ E MPT DE 19 DE JULHO DE 2021

Orientação Técnica Conjunta N. 1 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Ministério Público do Trabalho (MPT) para Efetivação das Cotas Legais de Contratação de Pessoas Presas ou Egressas do Sistema Prisional em Serviços Contratados por Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional e pelo Poder Judiciário

DAS PRELIMINARES

1. A Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - PNAT, instituída pelo Decreto n.º 9.450, de 24 de julho de 2018, traz, em seu bojo, a ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, o empreendedorismo e a formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional.
2. O principal dispositivo da PNAT para ampliação do índice de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional inseridas em atividades de geração de trabalho e renda decorre de normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo Federal, regulamentando o § 5º do art. 40 da Lei n.º 8.666/1993. O Decreto n.º 9.450/2018, em seu art. 5º, impõe que a administração fixe nos editais nova exigência ao licitante, qual seja, que na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330 mil (trezentos e trinta mil reais), os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem exigir da contratada o emprego de cotas de mão de obra formada por pessoas presas ou egressas do sistema prisional.
3. Dessa forma, cada empresa selecionada deve reservar 3% das vagas quando a execução do contrato demandar 200 ou menos funcionários; 4% quando exigir entre 201 a 500; 5% quando demandar entre 501 a 1.000 funcionários; e 6% quando exigir mais de 1.000 empregados.
4. A nova lei de licitações e contratos (Lei n.º 14.133/2021) também prevê a reserva de vagas para contratação de pessoas em vulnerabilidade social, como os presos, esclarecendo que os contratos têm que prever a cota (art. 92), a qual deve ser mantida em todo o curso da execução do contrato (art. 116) e possibilita a rescisão contratual unilateral, pela administração pública contratante, se a contratada descumprir a cota de contratação de pessoas presas.
5. No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ n.º 307, de 17 de dezembro de 2019, institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação, dentre os quais está a previsão de cotas de contratação de pessoas egressas pelo Poder Judiciário, em moldes similares às cotas estabelecidas na PNAT.
6. Importa destacar que o índice de pessoas privadas de liberdade que ocupam postos de trabalho gira, historicamente, em torno de 13% (DEPEN, 2020a), sendo que a maioria se dedica a atividades internas (limpeza, manutenção e cozinha das unidades prisionais) ou à produção de artesanato com fins de subsistência.
7. Com o objetivo de promover a cooperação mútua para realização de estudos, desenvolvimento de metodologias de inspeção prisional e aperfeiçoamento de práticas resolutivas e estruturantes para implementação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional – PNAT, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Ministério Público do Trabalho – MPT firmaram, em novembro de 2020, o Termo de Cooperação Técnica N° 037/2020, a partir do qual tornam pública a presente Orientação Técnica Conjunta.

8. Esta Orientação Técnica Conjunta tem por objetivo ampliar a inserção produtiva das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional e fortalecer os mecanismos de reintegração social, por meio de diretrizes para fomento, apoio técnico e fiscalização do cumprimento da legislação vigente no país e nos entes federativos, acerca da inclusão produtiva de pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional.

DAS REFERÊNCIAS

- 9.** A promoção do trabalho para as pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional encontra ampla formulação na literatura, nas normas e em tratados internacionais.
- 10.** As Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos, adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, previam, na Regra 71 e seguintes, o exercício laboral com finalidades educativas, produtivas e ocupacionais, não devendo o trabalho da pessoa privada de liberdade ser oneroso ou desproporcional às formas de regulação do trabalho na sociedade mais ampla.
- 11.** Tal perspectiva foi incorporada no arranjo normativo brasileiro, estabelecendo, no Capítulo III da Lei de Execução Penal – Lei n.º 7.210/84, uma série de regramentos para a promoção do trabalho, incluindo menções às formas de contratação e remuneração, saúde e segurança do trabalhador, respeito às aptidões e distinção por regime de privação de liberdade.
- 12.** O ordenamento internacional, contudo, passou por diversas revisões, sendo atualizado à medida que as questões intrínsecas ao sistema de justiça criminal e suas relações com as mudanças no mundo do trabalho também se transformaram.
- 13.** As Regras Mínimas, que foram revistas e rebatizadas em 2015 como Regras de Nelson Mandela, reconhecem, já na Regra 4, a articulação entre trabalho, qualificação profissional e educação como estratégia para utilizar o período de encarceramento como etapa de preparação para a reintegração social das pessoas privadas de liberdade. O trabalho, abordado ainda nas Regras 96 a 103, deve ser considerado sempre como ponte com o mundo exterior, superando a função meramente retributiva que historicamente caracteriza a inclusão laboral.
- 14.** Mencionadas nas Regras de Nelson Mandela, as especificidades de gênero e orientação sexual são abordadas em outros tratados internacionais. Os Princípios de Yogyakarta, de novembro de 2006, estabelecem o Direito ao Trabalho (Princípio 12), ao Tratamento Humano durante a Detenção (Princípio 9) e a não sofrer tortura e tratamento ou castigo cruel, desumano e degradante (Princípio 10) em função da orientação sexual e identidade de gênero, ao passo que as Regras de Bangkok – Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, de julho de 2010, destacam os princípios de não discriminação e de reconhecimento das especificidades do encarceramento feminino.
- 15.** As Convenções Internacionais sobre Trabalho n.º 29 e 105 conceituam o trabalho forçado, destacando em suas orientações que o trabalho prisional deve ser pautado nos mesmos princípios que o trabalho extramuros, devendo ser assegurado os direitos e benefícios previstos em legislação, a autonomia da pessoa privada de liberdade e programas de profissionalização.
- 16.** Os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ainda destacam que os Estados membros promoverão nos locais de privação de liberdade, de maneira progressiva e mediante a utilização máxima dos recursos de que disponham, a orientação vocacional e a elaboração de projetos de capacitação técnico-profissional.
- 17.** Tais atualizações, no entanto, ainda carecem de incorporação nas normas e orientações sobre a temática do trabalho de pessoas privadas de liberdade no Brasil, especialmente porque as questões de gênero e orientação sexual, a desregulamentação do trabalho mundial e suas implicações para a inclusão produtiva no sistema prisional e as relações entre entes públicos e privados na geração de trabalho e renda no escopo da justiça criminal não se encontram abordadas nos documentos e normas mais recentes, dentre eles o próprio Decreto n.º 9.450/18.
- 18.** Por fim, importa destacar a Resolução CNMP n.º 179/2017, pela qual é possível a reversão de valores decorrentes da atuação finalística do Ministério Público para projetos e ações sociais de forma direta, bem como para recomposição de bens e prevenção de ilícitos, podendo contribuir para potencializar as iniciativas de geração de trabalho e renda para o público alcançado pelo sistema de justiça criminal.

DA SISTEMÁTICA PARA EFETIVAÇÃO DAS COTAS LEGAIS DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAS PRESAS OU EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL

- 19.** No bojo dos esforços realizados pelo CNJ e MPT para ampliar o alcance e a efetividade da PNAT e da Resolução CNJ n.º 307/19, recomenda-se a criação de Grupos de Trabalho intersetoriais ou reuniões temáticas, liderados, nas unidades federativas, pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Medidas Socioeducativas, dos Tribunais de Justiça e pela Procuradoria Regional do Trabalho, contando com o apoio dos serviços de atenção às pessoas egressas, a fim de coordenar localmente as ações propostas nesta Orientação Técnica.
- 20.** Recomenda-se, também, a mobilização de representações locais da Confederação Nacional de Municípios - CNM¹, conforme previsto em Termo de Cooperação firmado entre o CNJ e a CNM, e da Procuradoria da União, a fim de estabelecer procedimentos para fiscalização das cotas a serem cumpridas por órgãos federais.
- 21.** O passo inicial das ações locais deve ser a identificação de eventuais legislações estaduais e municipais relacionadas ao objeto desta Orientação, a fim de se identificar o conjunto de normas que se somam às cotas previstas na PNAT e na Resolução CNJ n.º 307.
- 22.** Na inexistência de Legislação Estadual que estabeleça cotas, é possível estabelecer articulação com o Poder Executivo para propositura de Projeto de Lei dispondo sobre cotas e fundo rotativo. O mesmo pode ser realizado com municípios onde existam unidades prisionais, especialmente de regime semiaberto.
- 23.** O passo seguinte é realizar o levantamento de contratos existentes entre a Administração Pública – Poderes Executivo e Judiciário – e empresas privadas, a fim de estabelecer o coeficiente de vagas a serem cumpridas e os perfis de trabalhadores (i.e. gênero, escolaridade, certificações exigidas) a serem observados conforme o conjunto de legislações identificadas anteriormente.
- 24.** Na sequência, deve-se identificar o índice de cumprimento da legislação por cada contrato. O efetivo levantamento das referidas vagas pode se dar por meio de:
- acompanhamento das publicações dos contratos no Diário Oficial do Estado;
 - consulta no Portal da Transparência do Estado da íntegra dos contratos públicos;
 - alimentação das informações em planilha com todas as informações da reserva de vagas, dentre estas: número do contrato, vigência, percentual aplicado, número de vagas reservadas, funções e valor do salário;
 - solicitação para que o ente público adote medidas de transparência ativa quanto às informações de cumprimento das cotas.
- 25.** Identificado índice de descumprimento, ou seja, vagas ainda não oferecidas para atingir as cotas previstas, os magistrados, magistradas e/ou procuradores e procuradoras envolvidos(as) devem comunicar os órgãos públicos afetados e as empresas privadas, a fim de dar conhecimento e requerer o cumprimento das cotas. Um grupo de trabalho multidisciplinar poderá ser criado para acompanhamento das tratativas em questão, devendo contemplar magistrados e magistradas, procuradores e procuradoras, representantes da Secretaria de Administração Penitenciária, dos Escritórios Sociais ou outros serviços de atenção à pessoa egressa e demais parceiros estratégicos.
- 26.** Permanecendo o descumprimento das cotas, com fundamento em medida autocompositiva pré-processual, conforme Resolução CNJ n.º 125 de 29/11/2010², deve-se convocar audiências com:
- Ente Público contratante;
 - Empresa contratada;
 - Escritórios Sociais e/ou órgãos similares de atenção a pessoas egressas;
 - Ministério Público do Trabalho.
- 27.** Na audiência de mediação, é importante:
- entender as dificuldades de cumprimento da cota;
 - confirmar com órgãos gestores da administração penitenciária a existência de cadastro e instrumento de gestão de pessoas privadas de liberdade para ocupação de vagas de trabalho;

- c. confirmar com os Escritórios Sociais e/ou órgãos análogos a existência de cadastro e instrumento de gestão de pessoas egressas para ocupação de vagas de trabalho;
- d. identificar as principais resistências;
- e. garantir a utilização imediata da mão-de-obra de pessoas privadas de liberdade e egressas, caso sejam identificados postos de trabalho ainda por preencher no contrato público;
- f. colher compromisso do ente público e da empresa terceirizada de, a cada novo posto de trabalho que surja e/ou troca de pessoal, priorizar o cumprimento da cota.

28. A mediação deverá observar os princípios da imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fê, consoante art. 2º da Lei n.º 13.140/2015, art. 166 do Código de Processo Civil e art. 1º do Código de Ética dos Mediadores.

29. Na existência de compromisso, os órgãos deverão monitorar, via CAGED/RAIS, o progressivo cumprimento da cota.

30. O sucesso na mediação pré-processual implica resolução do conflito sem Inquéritos Cíveis e Ações Cíveis Públicas que o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal teriam que manejar e o Judiciário, suportar a tramitação.

31. Na impossibilidade de resolução do conflito na mediação pré-processual, com a assunção de compromisso por parte do ente público e/ou da empresa terceirizada, o/a magistrado/a deverá encaminhar representação dúplice:

a. Ao Ministério Público do Trabalho, para investigação/judicialização da matéria, considerando o reconhecimento e elementos produzidos na mediação pré-processual para o resguardo do cumprimento da cota das pessoas presas e egressas do sistema prisional nas contratações públicas e para cumprimento da política pública pelos entes públicos;

32. Ao Ministério Público Estadual e/ou Federal, para investigação/judicialização da matéria, considerando o reconhecimento e elementos produzidos na mediação pré-processual, para responsabilização cível do gestor público, pelo descumprimento da política pública para pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional. Para a efetivação das cotas legais é possível, ainda, atuar a partir das seguintes frentes:

- a. convocações de audiências públicas para discutir os Planos Estaduais de implementação da PNAT;
- b. articulação para efetiva fiscalização por parte do Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal e Ministérios Públicos estaduais.

33. No caso de contratação efetiva, o magistrado responsável pela fiscalização dos estabelecimentos prisionais deverá observar:

- a. o pleno cumprimento da legislação vigente, sendo vedadas formas de trabalho que excedam oito horas diárias e uma carga horária máxima de 44 horas semanais, respeitados os intervalos intra e inter jornadas e o repouso semanal remunerado;
- b. a garantia de remuneração pelo trabalho realizado de, no mínimo, $\frac{3}{4}$ do salário mínimo para pessoas privadas de liberdade em qualquer regime, percebida conforme o art. 29 da Lei de Execução Penal, e de remuneração idêntica aos demais trabalhadores e contrato regido pela CLT, nos casos de pessoas egressas do sistema prisional;
- c. o cumprimento de medidas de saúde e segurança do trabalho e o fornecimento de transporte, auxílio-alimentação, equipamentos de proteção individual – EPIs e coletivos, uniformes e demais itens indispensáveis ao exercício do trabalho pelo órgão público, empresa ou pessoa contratante, conforme as funções e atividades desempenhadas;
- d. a contratação, pela contratada da administração pública, de seguro de vida e acidentes pessoais em favor do trabalhador, sempre que as funções e atividades desempenhadas envolverem riscos, em consonância com os processos de avaliação e tratamento de riscos estabelecidos pela NBR ISO 31.000/2018 e suas atualizações;
- e. a dignidade das pessoas presas e egressas do sistema prisional, para que não sofram qualquer tipo de discriminação em relação aos demais trabalhadores contratados, mantidos os parâmetros de equidade;
- f. a necessidade de comunicação justificada ao Juízo competente para as situações de demissão ou rescisão de contrato que não estejam previamente estabelecidas;

- g. a existência de programas da administração penitenciária para regularizar os documentos necessários à atividade laboral, sobretudo para as pessoas imigrantes e transexuais em privação de liberdade ou egressas, incluindo carteira de trabalho e previdência social – CTPS, nos termos da Resolução CNJ n.º 306/2019;
- h. a atuação da administração penitenciária para a implementação e revisão periódica dos Planos Estaduais da Política Nacional de Trabalho no âmbito do sistema prisional, acompanhando a execução do plano, bem como das medidas administrativas, legislativas e de fomento à instalação de unidades produtivas sustentáveis dentro do sistema prisional;
- i. o recolhimento da contribuição previdenciária;
- j. o direito à remição de pena, calculada com base na jornada individual de trabalho despendido.
- k. o respeito às especificidades de gênero e orientação sexual nas relações de trabalho, incluindo o direito ao uso do nome social e de trajes adequados à identidade de gênero, a não discriminação e o oferecimento de oportunidades em iguais condições em todas as iniciativas realizadas dentro e fora do estabelecimento prisional, sendo vedado o exercício de trabalho humilhante em virtude da identidade de gênero ou orientação sexual.

34. Deverá ser fomentada pelos entes envolvidos a possibilidade de aprendizagem profissional que permita à pessoa privada de liberdade e egressa do sistema prisional utilizar o conhecimento adquirido em inserções laborais extramuros, podendo ser viabilizadas parcerias com entidades públicas ou privadas para qualificação profissional de pessoas presas e egressas.

35. Os Escritórios Sociais ou demais serviços de atenção às pessoas egressas devem ser responsáveis pela sensibilização e articulação com entes públicos – da administração direta e indireta – e privados, para fins de oferta de trabalho às pessoas egressas, em consonância com os fluxos e diretrizes supracitados.

36. Outras orientações sobre contratação de pessoas privadas de liberdade e egressas e fiscalização podem ser encontradas na cartilha de *Inserção Laboral de pessoas presas e egressas: um guia para contratação* publicada pelo CNJ.

Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi

Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ

Coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário
e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - DMF/CNJ

Ileana Neiva Mousinho

Procuradora Regional do Trabalho

Coordenadora Nacional da Coordenadoria Nacional de Promoção da Regularidade do Trabalho na Administração Pública

Mariana Casagrande

Procuradora do Trabalho

Vice Coordenadora Nacional da Coordenadoria Nacional de Promoção da Regularidade do Trabalho na Administração Pública

Afonso de Paula Pinheiro Rocha

Procurador do Trabalho

Vice Coordenador Nacional da Coordenadoria Nacional de Promoção da Regularidade do Trabalho na Administração Pública

Referências bibliográficas

BFRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Aten%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0s-Pessoas-Egressas-do-Sistema-Prisional_eletronico.pdf. Acesso em: julho de 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** - Jun 2020: Base de Dados. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjU3Y2RjNjctODQz>

[Mi00YTE4LWEwMDAtZDIzNWQ5YmIzMzk1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9](#). Acesso em jul de 2021.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I** [recurso eletrônico]: Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Guia-para-Aplicacao_eletronico.pdf. Acesso em julho de 2021.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II** [recurso eletrônico]: Metodologia para a singularização do atendimento a pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Caderno-II-Singularizacao_eletronico.pdf. Acesso em julho de 2021.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Caderno de gestão dos escritórios sociais III** [recurso eletrônico]: Manual de gestão e funcionamento dos escritórios sociais / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/mges_eletronico.pdf. Acesso em julho de 2021.

1 O Termo de Cooperação 038/2020 prevê, dentre outras ações conjuntas entre o CNJ e a CNM, a implantação de políticas e serviços penais, incluindo Centrais Integradas de Alternativas Penais, Escritórios Sociais e ações de empregabilidade para pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional

2 <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>



Documento assinado eletronicamente por **LUÍS GERALDO SANT'ANA LANFREDI, JUIZ(A) COORDENADOR(A) - DMF**, em 19/08/2021, às 21:46, conforme art. 1º, §2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Afonso de Paula Pinheiro Rocha, Usuário Externo**, em 20/08/2021, às 13:49, conforme art. 1º, §2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ILEANA NEIVA MOUSINHO, Usuário Externo**, em 21/08/2021, às 07:54, conforme art. 1º, §2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **MARIANA CASAGRANDA, Usuário Externo**, em 21/08/2021, às 09:19, conforme art. 1º, §2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no [portal do CNJ](#) informando o código verificador **1128374** e o código CRC **1DCC7951**.