

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 173, DE 2023

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo Facultativo à Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, adotado em Genebra, em 28 de maio de 2014.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado ALFREDO GASPAR

I – RELATÓRIO

A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, no dia 1º de maio de 2023, a Mensagem nº 173, de 2023, acompanhada de Exposição de Motivos Conjunta do Ministro das Relações Exteriores e do Trabalho e Emprego, EMI nº 00058/2023 MRE MTE, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII da Constituição Federal, do texto do Protocolo Facultativo à Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, adotado em Genebra, em 28 de maio de 2014.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sendo igualmente prevista a apreciação da matéria pela Comissão de Trabalho e pela Comissão de



Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), para posterior deliberação do Plenário desta Casa.

O presente Protocolo é composto por um Preâmbulo, com 14 parágrafos, e por parte dispositiva desdobrada em 12 artigos, abaixo sintetizados.

O Preâmbulo do instrumento sublinha que a proibição do uso de trabalho forçado ou obrigatório faz parte dos direitos fundamentais, e que o trabalho forçado ou obrigatório constitui uma violação dos direitos humanos, viola a dignidade de milhões de mulheres, homens, meninas e meninos, contribui para perpetuar a pobreza, é um obstáculo para a conquista do trabalho decente para todos e afeta a justa concorrência entre os empregadores; destaca o papel fundamental desempenhado pela Convenção sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, de 1930 (nº 29), e a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957 (nº 105), no combate a todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, mas reconhece que lacunas em sua aplicação exigem a adoção de medidas adicionais, em particular na reafirmação de medidas de prevenção e de proteção e de recursos jurídicos e de reparação, como a indenização e a reabilitação; e constata que o contexto e as formas de trabalho forçado ou obrigatório mudaram e que o tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado ou obrigatório, que pode abarcar a exploração sexual, suscita preocupação internacional crescente e que sua eliminação efetiva requer ações urgentes, identificando que certos grupos de trabalhadores correm maior risco de serem submetidos a trabalho forçado ou obrigatório, especialmente imigrantes.

O **artigo 1** afirma que os membros da Convenção para abolir o trabalho forçado ou obrigatório devem: adotar medidas eficazes para prevenir e eliminar o seu uso; proporcionar às vítimas proteção e acesso a recursos jurídicos e de reparação apropriados e eficazes; e sancionar os autores de trabalho forçado ou obrigatório. Além disso, devem formular, em consulta com organizações de empregadores e trabalhadores, uma política e um plano de ação nacionais com medidas sistemáticas a fim de alcançar a supressão efetiva e sustentada do trabalho forçado ou compulsório. Prevê-se, ainda, a



adoção de atividades específicas contra o tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado ou obrigatório.

O **artigo 2** enumera as medidas preventivas que devem ser adotadas e incluem: educação e informação destinadas a prevenir a vitimização de pessoas consideradas particularmente vulneráveis e a evitar o envolvimento de empregadores nessas práticas; extensão da legislação protetiva contra o trabalho forçado ou obrigatório a todos os setores da economia; fortalecimento dos serviços de inspeção do trabalho; proteção de pessoas, em especial dos trabalhadores migrantes, contra possíveis práticas abusivas e fraudulentas no processo de recrutamento e colocação; apoio aos setores público e privado para adotarem a devida diligência contra essas práticas; e ações voltadas contra as causas profundas e fatores de risco do trabalho forçado ou compulsório.

O **artigo 3** estipula a adoção de medidas efetivas para identificar, libertar e proteger todas as vítimas de trabalho forçado ou obrigatório e permitir sua recuperação e reabilitação.

O **artigo 4** estabelece que os membros devem assegurar que as vítimas de trabalho forçado ou obrigatório, independentemente da situação jurídica e presença no território nacional do respectivo membro, tenham acesso efetivo a remédios jurídicos e reparatórios eficazes, como a indenização. Além disso, conforme os princípios fundamentais de seus sistemas jurídicos, devem permitir às autoridades competentes decidir sobre a não persecução e sanção penal nos casos em que as vítimas de trabalho forçado ou obrigatório sejam compelidas à participação em atividades ilegais como consequência direta de terem sido submetidas a trabalho forçado ou obrigatório.

O **artigo 5** determina que os membros devem cooperar entre si no objetivo de prevenir e eliminar todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório.

O **artigo 6** garante que as medidas tomadas na aplicação das disposições do Protocolo e da Convenção nº 29 da OIT serão determinadas pela legislação nacional ou pela autoridade competente, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas.



* CD232156729300 *

O **artigo 7** suprime as disposições transitórias do artigo 1º, parágrafos nº 2 e 3, e dos artigos 3º a 24 da Convenção.

Os artigos seguintes contemplam as cláusulas processuais do instrumento, abrangendo: sua vigência (**artigo 8**), que é deferida em doze meses a partir do registro da ratificação; denúncia (**artigo 9**), que poderá ocorrer conforme o artigo 30 da Convenção, por comunicação ao Diretor-Geral do Escritório Internacional do Trabalho; as funções de notificação sobre os atos jurídicos relativos ao instrumento pelo Diretor-Geral do Escritório Internacional do Trabalho (**artigos 10 e 11**); e o reconhecimento das versões em inglês e francês do texto do Protocolo como igualmente autênticas (**artigo 12**).

O Protocolo foi adotado na 103ª Reunião da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho em Genebra, em 28 de maio de 2014.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar o Protocolo Facultativo à Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, adotado em Genebra, em 28 de maio de 2014.

Mesmo no século 21, o trabalho forçado continua a ser um flagelo que golpeia a consciência coletiva, representando grave violação de um direito fundamental do trabalho e um desafio importante para vários países. De acordo com pesquisa da OIT disponibilizada, em junho de 2023, na 111ª Conferência Internacional do Trabalho, no ano de 2021, 27,6 milhões de pessoas foram submetidas a trabalho forçado, ante 24,9 milhões em 2016, incremento que causa preocupação. Deve-se destacar que nenhuma região do mundo está livre de trabalho forçado, sendo que mais da metade dos casos de trabalho forçado são de países de renda média-alta ou alta, e que a prática



está presente em quase todos os setores da economia privada.¹

Na luta para a estruturação de políticas efetivas de combate a esse mal, a OIT oferece tanto uma fonte normativa e experiência na assistência e na cooperação técnica, quanto aparelho de supervisão sobre o cumprimento das obrigações de cada membro nesse esforço.

Os principais instrumentos da OIT sobre o tema são a Convenção nº 29 sobre Trabalho Forçado, de 1930, que traz a definição de trabalho forçado como “todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual ela não se tenha oferecido espontaneamente”, e a Convenção nº 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957, ambas ratificadas pelo Brasil².

Por sua vez, o presente Protocolo Facultativo à Convenção nº 29, busca suplementar a Convenção de 1930 e aprimorar os mecanismos para sua implementação, tendo em vista as mudanças ocorridas no contexto do trabalho forçado ao longo desses mais de 90 anos. Adotado por ampla maioria de votos na 103ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho em 2014, inclusive com apoio dos representantes brasileiros dos três setores (governo, empregadores e trabalhadores), o Protocolo entrou em vigor em novembro de 2016. Até o momento 60 países o ratificaram.

O Protocolo de 2014 revoga as disposições transitórias da Convenção nº 29 que permitiam o emprego do trabalho forçado para fins públicos e a título excepcional, impondo, assim, a proibição a todas as formas de trabalho forçado e obrigatório. Além disso, o Protocolo busca aumentar a efetividade na implementação da Convenção por meio do robustecimento: da prevenção ao trabalho forçado, da proteção dos trabalhadores e grupos vulneráveis, bem como da efetiva reparação e reabilitação das vítimas.

O instrumento prescreve, em termos programáticos, que os Estados-membros devem garantir: a proteção aos trabalhadores de todos os

¹ Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage (Report). International Labour Organization (ILO), Walk Free, and International Organization for Migration (IOM), Genebra, 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_854733/lang--en/index.htm>. Acesso em 22/06/2023.

² Para o Brasil, a Convenção nº 29 (1930), entrou em vigor em 1957; a Convenção nº 105 (1957), em 1965.



* CD232156729300 *

setores econômicos em sua jurisdição contra o trabalho forçado ou compulsório por meio da estruturação de uma política e um plano de ação nacionais a fim de alcançar a supressão efetiva e sustentada dessas práticas com o emprego de medidas sistemáticas pelas autoridades competentes, em coordenação com organizações de empregadores e trabalhadores; a sanção aos responsáveis por essas práticas; o fortalecimento dos serviços de inspeção laboral; a adoção de campanhas educativas destinadas a informar e conscientizar tanto grupos considerados particularmente vulneráveis ao trabalho forçado, quanto os empregadores; a aplicação de medidas para proteger os trabalhadores, sobretudo migrantes, contra possíveis práticas abusivas e fraudulentas no processo de recrutamento e colocação, bem como contra o tráfico de pessoas; o apoio aos setores público e privado para adotarem a devida diligência contra essas práticas; e ações voltadas contra as causas profundas e fatores de risco do trabalho forçado ou compulsório.

Em particular, o Protocolo de 2014 obriga os membros a garantirem às vítimas de trabalho forçado, mesmo que em situação migratória irregular, acesso efetivo a remédios jurídicos e reparatórios, como a indenização, e medidas de assistência para sua recuperação e reabilitação. Digno de nota, nesse sentido, o fato de que a Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) já garante, em relação ao migrante, o cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (art. 4º, XI).

Quanto à integração do instrumento ao arcabouço normativo de proteção ao trabalho brasileiro, a Exposição de Motivos dos Ministros das Relações Exteriores e do Trabalho e Emprego que acompanha o instrumento traz a informação que:

“O Protocolo está alinhado à legislação brasileira, que prevê medidas similares de proteção e reparação a vítimas do trabalho forçado, de sanção aos responsáveis por essa prática e de prevenção de sua ocorrência. Cumple reconhecer, neste particular,



* c d 2 3 2 1 5 6 7 2 9 3 0 0 *

que a legislação brasileira é mais abrangente do que aquela consagrada pela própria OIT, em relação à definição de trabalho forçado.

O governo brasileiro tem, com efeito, se empenhado em promover medidas para a prevenção e o enfrentamento do trabalho forçado ou realizado em condições análogas à escravidão, tanto no âmbito doméstico, quanto no âmbito internacional.

O tema tem sido objeto de ações de cooperação trilateral e sul-sul promovidas pelo Brasil, em parceria com a OIT. A experiência brasileira ilustra a importância de aplicar abordagem abrangente à prevenção e ao enfrentamento desse fenômeno. A criação, pelo país, em 1995, dos grupos especiais de fiscalização móvel, constituiu um marco desse esforço. Segundo estimativas publicadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência, em 2021, mais de 55 mil trabalhadores foram resgatados e atendidos pelos grupos especiais, ao longo de 26 anos de atuação.

O lançamento, em 2003, do 1º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) e da “lista suja do trabalho escravo” foi outro passo importante desse processo.

Alterações legislativas que tipificaram, em 2003, o trabalho em condições análogas à escravidão, e que emendaram, em 2014, a Constituição Federal, marcaram avanços nessa trajetória.

Ao longo de mais de duas décadas, o Brasil tem constituído um sistema de garantia de direitos, dedicado a prevenir e a enfrentar o trabalho forçado ou realizado em condições análogas à escravidão.

A ratificação do Protocolo terá como principal efeito consolidar a posição de referência do Brasil no combate ao trabalho forçado, servindo de estímulo aos demais Estados-membros da OIT para que evidenciem maiores esforços na direção da supressão efetiva e sustentada do trabalho forçado.”



Feitas essas observações, reputamos que o presente Protocolo à Convenção nº 29 da OIT atende ao interesse nacional e consagra os princípios constitucionais da “prevalência dos direitos humanos” e da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”, incisos II e IX do art. 4º da Constituição Federal, sendo instrumento que irá corroborar as ações brasileiras de prevenção e combate ao trabalho forçado e compulsório e promover a articulação com os demais Estados-membros da OIT nesse esforço.

Diante das razões expostas, voto pela **APROVAÇÃO** do texto do Protocolo Facultativo à Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, adotado em Genebra, em 28 de maio de 2014, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.

Deputado ALFREDO GASPAR
Relator

multipartFile2file5038100790269184170.tmp



* C D 2 2 3 2 1 5 6 7 2 9 3 0 0 *



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2023 (Mensagem nº 173, de 2023)

Aprova o texto do Protocolo Facultativo à Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, adotado em Genebra, em 28 de maio de 2014.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Protocolo Facultativo à Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, adotado em Genebra, em 28 de maio de 2014.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.

Deputado ALFREDO GASPAR
Relator

multipartFile2file5038100790269184170.tmp

