

PROCESSO E ATUAÇÃO ESTRUTURAIS LABORAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NA POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO DO PRESO E EGRESSO*

Alberto Bastos Balazeiro

“Os chamadas “litígios estruturais” representam uma abordagem nova no Direito Processual para o enfrentamento de ações coletivas e casos de grande complexidade que deságuam no Poder Judiciário.” (BUCCI, 2021, p.376).

“O controle jurisdicional de políticas públicas, ainda que se possa, academicamente, questionar sob diversas óticas, é um fato inquestionável. Diversas decisões incidem sobre esse tema, o que impõe ao direito processual preocupar-se sobre o assunto e oferecer instrumentos adequados para o tratamento desse tipo de tema. E, nessa preocupação, é fácil perceber que, na prática atual, o controle jurisdicional de políticas públicas é tratado com pueril irresponsabilidade. Irresponsabilidade não porque os juízes que atuam nesses processos ajam de modo incorreto, mas porque os instrumentos processuais empregados para esse controle são manifestamente inadequados. De fato, tanto demandas individuais quanto o processo coletivo brasileiro atual mostram-se flagrantemente insuficientes para dar vazão às necessidades de uma discussão jurisdicional minimamente satisfatória de políticas públicas.”

(ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. v. 29 n. 1/2 janeiro/fevereiro 2017 p. 72).

* Artigo Científico apresentado à disciplina Judicialização de Políticas Públicas ministrada pelos Professores Doutores Roberto Freitas Filho e Ramiro Sant’Ana, do Doutorado em Direito Constitucional do IDP.

Alberto Bastos Balazeiro

Ministro do Tribunal Superior do Trabalho. Procurador Geral do Trabalho no biênio 2019-2021. Doutorando em Direito – IDP(2022-). Mestre em Direito- UCB (2017).

RESUMO

O artigo em tela analisa a relação entre processo estrutural laboral, atuação estrutural trabalhista e políticas públicas, utilizando como estudo de caso as iniciativas desenvolvidas pelo Ministério Público do Trabalho em torno da Política Nacional de Trabalho do Preso e Egresso (PNAT), preconizada no Decreto Federal nº 9.450/2018, demonstrando, a necessidade de se avançar na pesquisa dos litígios e iniciativas estruturais como veículos de implementação de políticas públicas também na seara do trabalho.

Palavras-chave: Processo e Atuações estruturais laborais. Políticas Públicas. Ministério Público do Trabalho. Política Nacional de Trabalho do Preso e Egresso.

ABSTRACT

The paper analyzes the relationship between structural labor process, structural labor performance and public policies, using as a case study the initiatives developed by the Labor Prosecutor Office around the National Labor Policy for Prisoners and Egress (PNAT), recommended in the Decree Federal nº 9.450/2018, demonstrating the need to advance in the research of litigation and structural initiatives as vehicles for the implementation of public policies also in the field of work.

Keywords: Structural labor process and actions. Public policy. Labor Prosecutor Office. National Prisoner and Egress Labor Policy.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Processo Estrutural Laboral; 2 Noções Gerais sobre a Política Nacional do Preso e do Egresso (PNAT) e a Adoção de Práticas Estruturais; 3 Mecanismos Concretos de Controle de Políticas Públicas utilizados no Bojo dos Processos Estruturais e Laborais e Antecedentes Associados à PNAT: a atuação do Ministério Público do Trabalho; Conclusões.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é analisar a relação entre processo estrutural laboral, atuação estrutural trabalhista e políticas públicas utilizando como estudo de caso as iniciativas desenvolvidas pelo Ministério Público do Trabalho em torno da Política Nacional de Trabalho do Preso e Egresso (PNAT), preconizada no Decreto Federal nº 9.450/2018, agora fortalecida pelo reconhecimento definitivo do

Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro pelo STF (ADPF 347, julgamento de mérito em outubro de 2023) e pela elaboração do Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras (Plano Pena Justa).

O artigo apresenta noções gerais do Processo Estrutural, com o recorte trabalhista, para discutir como o manejo de práticas laborais podem interagir com o controle, efetivação e aprimoramento de políticas públicas. Apresentar-se-á o caso das práticas de processo estrutural e interações realizadas com múltiplos atores sociais durante o biênio 2019/2021 de nossa gestão na Procuradoria Geral do Trabalho relativamente à pauta do Sistema Prisional com enfoque na efetivação da Política Nacional de Trabalho do Preso e Egresso (Decreto Federal nº 9.450/2018).

O trabalho irá concluir que práticas de Processo Estrutural se comunicam com as ditas práticas resolutivas do Ministério Público, além de ser possível pensar medidas de Processo Estrutural voltadas ao controle de políticas públicas voltadas ao trabalho tanto no curso de processos concretos, como no curso de expedientes pré-processuais como inquéritos civis e mediações pré-processuais, com supedâneo na própria política pública judiciária de tratamento adequado de conflitos.

Por fim, são propostas algumas sugestões de conduta processual e postura no reforço de órgãos e estruturas de tratamento de litígios relativos às políticas públicas nos Tribunais Laborais pátrios.

1 PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL

Historicamente, se atribui ao julgamento do denominado caso *Brown X Bord of Education of Topeka*, série de decisões prolatadas pela Suprema Corte Norte Americana a partir de 1954, se não o surgimento, mas ao menos o fortalecimento de nova vertente jurisprudencial e de teoria do direito de efetivação de direitos através de mudanças complexas no tecido social, promovidas a partir de decisões judiciais. Sobre o tema, pontua Owen Fiss¹:

A structural injunction não foi herdada de uma hierarquia superior. Surgiu quando os juízes federais procuraram implementar a decisão da Suprema Corte de 1954, em *Brown v. Board of Education*, impondo a transformação do sistema nacional de ensino dividido em dois – uma escola para negros e outra para brancos – em um sistema unitário não racial. Pressionado pelas forças das circunstâncias, o judiciário federal

1 FISS, Owen. *Fazendo da Constituição uma Verdade Viva. Quatro Conferências sobre a structural injunction. Conferência Um. A Autoridade do Juiz*. Tradução de Arthur Ferreira Neto; Hannah Alff e Marcos Félix Jobim. *Processos Estruturais*. Organizadores: Sérgio Cruz Arenhart e Marcos Félix Jobim. Juspodium. 20117, p.25.

transformou a medida liminar tradicional em uma ferramenta para gerenciar esse processo reconstrutivo.

A implementação, por meio de decisões judiciais ou atuação coordenada, de soluções estruturais para problemas complexos enfrentados pela sociedade tem sido alvo de profundos debates nos ordenamentos jurídicos da era moderna.

A ideia de se conceber soluções judiciais que ataquem as raízes dos problemas e não apenas os seus galhos² embora tenha sido apenas recentemente estudada pelos direitos constitucional e processual brasileiro, tem encontrado eco na doutrina e na jurisprudência, notadamente após a promulgação da Carta Constitucional de 1988.

O Supremo Tribunal Federal tem valorizado essa concepção, assumindo substancial destaque a paradigmática análise da ADPF 347, afeta ao sistema prisional brasileiro, em que pela primeira vez, em 2015, em decisão do Ministro Marco Aurélio se admitiu o denominado estado de coisas inconstitucional e se determinou, através da determinação de inúmeras e complexas medidas de intervenção, a mudança da condição de vida de presos nas unidades carcerárias.

Citando precedente de memória mais recente, por meio da chamada “ADPF das Favelas” – ADPF 635, de 2020, a mesma Excelsa Corte, em feito da Relatoria do Ministro Edson Fachin, deferiu medida liminar para determinar que a fim de determinar o Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminense³.

Assim, é possível identificar que existem demandas que surgem de situações sociais estruturadas em descompasso com a ordem jurídica ou mesmo posturas e culturas corporativas específicas que geram litígios continuados.⁴ Assim, o processo estrutural é um tipo de processo coletivo que busca implantar uma reforma estrutural,

2 No tema, é clássica a remissão ao romance transcendentalista *Walden*, em que Henry David Thoreau salienta: “There are a thousand hacking at the branches of evil to one who is striking at the root, and it may be that he who bestows the largest amount of time and money on the needy is doing the most by his mode of life to produce that misery which he strives in vain to relieve.” (Capítulo 1, página 57).

3 BARROSO, ao comentar o que denominou papel iluminista das Cortes Constitucionais pontua: “Além do papel representativo, descrito no tópico anterior, supremas cortes desempenham, ocasionalmente, um papel iluminista. Trata-se de uma competência perigosa, a ser exercida com grande parcimônia, pelo risco democrático que ela representa e para que cortes constitucionais não se transformem em instâncias hegemônicas. Ao longo da história, alguns avanços imprescindíveis tiveram de ser feitos, em nome da razão, contra o senso comum, as leis vigentes e a vontade majoritária da sociedade¹³². A abolição da escravidão ou a proteção de mulheres, negros, homossexuais, transgêneros e minorias religiosas, por exemplo, nem sempre pôde ser feita adequadamente pelos mecanismos tradicionais de canalização de reivindicações sociais. A seguir, breve justificativa do emprego do termo iluminista no contexto aqui retratado.” *Contra-majoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas*. Revista Direito & Práxis. 2017.p.2207.

4 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, Brasília, v. 284, n. 43, p. 333-369, out. 2018.

a fim de concretizar um direito fundamental, realizar uma política pública, solucionar litígios complexos ou interesses socialmente relevantes, partindo da premissa de que o afastamento da lesão perpassa a indução de mudanças comportamentais ou estruturas de incentivos para além da mera adjudicação ou imposição do pagamento de danos.

Com efeito, pontua-se até mesmo que se trata de uma situação de litígio onde o Poder Judiciário deve fazer uma tomada de consciência de que a ordem abstrata de abstenção de uma conduta lesiva pode não ser suficiente para alterar uma realidade de conflito social instalado. Perdem prestígio, destarte, situações de meras “vitórias de papel” em que a prestação jurisdicional entrega decisões primorosas, arrebatadoras em seu texto, das quais não resulta benefício concreto para os destinatários⁵.

Situações de litígios estruturais demandam a expansão subjetiva da lide para compreender que, para além do conflito de interesses dos autos, determinadas situações possuem efeitos que avançam do litígio concreto em exame e que somente se consegue sanar determinados ilícitos com participação mais ampla de outros atores sociais. Assim, diferentemente do litígio clássico, existe o que se pode falar de uma maior permeabilidade democrática para as discussões do conteúdo da decisão e a imparcialidade e inércia do juiz em face das partes abre espaço para uma parcialidade pela efetividade da jurisdição amplamente considerada e pela busca da real pacificação social.

Tanto a análise da casuística da Corte Constitucional brasileira quanto a própria conceituação dogmática do processo estrutural a partir de suas características próprias permitem concluir que o problema estrutural pode surgir em diversas áreas da nossa complexidade social.

A seara laboral não é excludente do surgimento de situações amplas cuja solução não pode advir apenas de definições de vencedor e vencido, devedor e credor em litígios judiciais. Há igualmente circunstâncias que demandam soluções mais complexas e que invadem ciclos muito mais alargados que mera relação entre patrão e empregado.

Nessa ordem de ideias, de longa data se tem uma peculiaridade da Justiça Laboral através da resposta jurisdicional a dissídios coletivos, nos quais a sentença não só julga o caso concreto como também cria disposições “legais” entre os litigantes, nascidas de uma necessidade muito prática do estabelecimento de regras para permitir o funcionamento do processo produtivo de empresas e setores econômicos durante

5 LOTTMAN, Michael S. **Paper victories and hard realities**. In: BRADLEY, Valerie; CLARKE, Gary. Paper victories and hard realities: the implementation of the legal and constitutional rights of the mentally disabled. Washington, D.C.: The Health Policy Center of Georgetown University, 1976, p. 93-105

determinado tempo⁶.

A própria incorporação da Justiça do Trabalho ao Poder Judiciário com a Constituição de 1946, trouxe algo que antes era uma medida administrativa (executiva) de ajuste de relações econômicas e sociais para o bojo de um atuar jurisdicional.⁷ Assim, a questão dos dissídios normativos é um espécime claro de um atuar jurisdicional que se substitui efetivamente a medidas de gestão administrativa, muito próximas inclusive de condução de políticas públicas setoriais e medidas regulatórias⁸.

Muito embora hoje se identifique clara intenção estatal intervencionista na possibilidade do Poder Judiciário ditar normas para regulamentar relações trabalhistas em determinado segmento econômico, ainda que de forma temporária, é evidente que as sentenças normativas, produtos desse mandamento, avançam em temas como combate à assédio, todas as formas de discriminação e até na implementação de canais de denúncias e formas de apuração.

Ademais, a natureza dos acordos e convenções coletivas de trabalho, mesmo que produto de negociação sindical e, portanto, longe da intervenção judicial, também reforça essa percepção. Igualmente, não só a natureza processual do litígio mas a própria amplitude do objeto podem situar a demanda na complexidade estrutural.

Sob outra vertente, a doutrina sempre remete à possibilidade de causas individuais suplantarem problemas sociais complexos. A temática da acessibilidade de pessoas com deficiência, a título de exemplo, pode sustentar pleito individual de trabalhador de determinado segmento econômico, como supermercados, e o provimento jurisdicional eventualmente obtido deve ocasionar mudanças em todo segmento no tocante a sinalização, implantação de rampas dentre outras medidas, que trarão benefícios não só a empregados e trabalhadores daqueles empregadores, mas a todos que façam uso daqueles estabelecimentos.

O fenômeno constitucional 1988, seguindo tendência iniciada com a Lei 7.347/85⁹ somou a esse cenário uma nova esfera de tutela de direitos, de natureza metaindividual, que também se espalhou para as relações de trabalho e trouxeram a tutela coletiva como fonte e vocação natural para a construção de soluções estruturais provenientes de decisões da Justiça do Trabalho.

Temas como precarização de mão de obra, inclusão no mercado de trabalho

6 VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro. **Da sentença normativa**. Belo Horizonte, 1961, p. 39.

7 STÜRMER, Gilberto. **Direito constitucional do trabalho no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 10.

8 A Emenda Constitucional n.º 45/2004 impôs restrição ao poder normativo ao conferir nova redação ao § 2º do artigo 114 e fixar como pressuposto processual intransponível o mútuo consenso dos interessados para o ajuizamento do dissídio coletivo de natureza econômica.

9 Merece destaque, nesse contexto, o Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/90, que conceitua o microsistema de tutela coletiva no Brasil.

ou combate aos assédios sexual ou o moral, ao trabalho infantil ou em condições análogas à escravidão, abrem o leque para problemas que demandam as denominadas decisões em cascata tão próprias das injunções estruturais.

Feitas estas breves considerações sobre o Processo Estrutural, convém ainda destacar que existe uma efetiva Política Pública Judiciária autocompositiva, materializada de longa data na Resolução CNJ nº 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

Interessante analisar que, embora o histórico dessa política judiciária seja na implementação de estruturas específicas voltadas para promover conciliação, na verdade a política judiciária que se reflete nesse movimento por autoconciliação está a modificar tanto o organograma dos tribunais como a própria cultura judicante.

O modelo processual de reformas estruturais, particularmente amplificado na seara do direito do trabalho, tem muito a contribuir na dinâmica de concretização de direitos através dessa atual concepção de política pública judiciária focada na autocomposição.

É exatamente nesse caráter expansivo de discussão, composição de interesses e complexidade das práticas estruturais que surgem espaços para discutir como o manejo desses expedientes de consenso na definição de políticas públicas.

2 NOÇÕES GERAIS SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO DO PRESO E DO EGRESSO (PNAT) E A ADOÇÃO DE PRÁTICAS ESTRUTURAIS

A Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - PNAT, instituída pelo Decreto n.º 9.450, de 24 de julho de 2018, representa inovação recente no ordenamento jurídico pátrio. Possui como o foco a ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, o empreendedorismo e a formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional.

Um dos escopos dessa política pública para ampliação do quantitativo 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 federal, regulamentando o § 5º do art. 40 da Lei n.º 8.666/1993. A PNAT determina que a administração fixe nos editais a exigência de cotas nas contratações terceirizadas de mão de obra formada por pessoas presas ou egressas do sistema prisional. Além disso, a PNAT buscou criar condições para a que se fixe, em articulação com o DEPEN, planos estaduais de implementação regional da política

nacional.

No entanto, não se justifica analisar tão somente a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, conforme redigida em Decreto mencionado, sem antes proceder à apresentação das diretrizes voltadas a conferir sua implementação dentro do Paradigma do Trabalho Decente, cujo conceito fora formulado pela OIT, ainda em 1999. Imperioso, assim, contextualizar o tema com as normas atinentes de caráter internacional, como é o caso de Convenções da OIT e os próprios objetivos de desenvolvimento sustentável definidos pelas Nações Unidas, com especial menção ao objetivo nº 8, que traduz a necessidade de propiciar emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Cumpra consignar que as atuações do Ministério Público do Trabalho nessa seara antecedem, inclusive, a questão da Política Nacional de Trabalho do Preso e Egresso (PNAT), porém foram por esta potencializadas.

Antes mesmo da Resolução CNMP nº 196/2019, que reconheceu a importância da PNAT e o papel do Ministério Público enquanto agente de fiscalização da implementação dessa política pública nacional, o *Parquet* laboral celebrou acordos de cooperação técnica com Ministérios Públicos (por exemplo, Bahia e Ceará) para atuação articulada e com trocas de informação focadas nas cotas legais e melhoria da infraestrutura normativa. Dentro dessa perspectiva positiva, foram feitos contatos com a Comissão do Sistema Prisional, resultando na concepção da Proposição Nº 1.01084/2018-62, então proposta de Resolução de autoria do Excelentíssimo Conselheiro Dermeval Farias Gomes Filho.

Com efeito, a referida proposição foi relatada pelo Excelentíssimo Conselheiro Luiz Fernando Bandeira de Mello, com voto aprovado à unanimidade pelo Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, valendo trazer-se à colação importante trecho desse jugado:

É visando explicitar o papel fiscalizatório dos diversos MPs na implementação dessa necessária política pública, bem como demonstrar a importância de uma atuação conjunta entre os órgãos do parquet no aperfeiçoamento do sistema penitenciário, que o Conselho Dermeval Farias propõe a inclusão de dois artigos na Resolução CNMP nº 56/2010, que dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público.

[...]

A proposta de Resolução, em suma, retrata a importância de uma atuação conjunta entre os diversos MPs, que, por sua vez, devem se articular com os órgãos responsáveis pela administração prisional

e pelas políticas de trabalho e educação, para que sejam encontradas soluções para a superação do estado de coisas inconstitucional que caracteriza o sistema penitenciário nacional.

Destaco, no ponto, a interessante previsão de participação do Ministério Público do Trabalho nas inspeções dos estabelecimentos prisionais (art. 1º-A, § 2º), trazendo toda sua experiência e conhecimento técnico a respeito dos aspectos trabalhistas com o objetivo de melhor implementar a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional e, consequentemente, de melhor proporcionar às pessoas privadas de liberdade ou egressas do sistema prisional a ressocialização e reinserção no meio social por meio de um trabalho digno.

Assim, foi aprovada a Resolução CNMP nº 196/2019, que dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público, para mencionar a atribuição do Ministério Público do Trabalho no acompanhamento da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional.

A referida resolução deixa claro um conjunto de atribuições e pautas para o Ministério Público Brasileiro no tocante ao trabalho no Sistema Prisional. A um só tempo prescreve: a) necessidade de atuação dos MPs na fiscalização da PNAT; b) necessidade de articulação com atores sociais e órgãos com atribuição de atuação no sistema prisional; c) reconhece em seus considerandos um espaço de interesse e necessária atuação do MPT (*Considerando a relevância da atuação articulada e concertada entre os distintos Ministérios Públicos estaduais e os ramos do Ministério Público da União, nas temáticas que sejam de interesse da jurisdição especializada trabalhista e da atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho;*);

Destarte, após a Res. CSMPT nº 196/2019, renovou-se toda uma linha de atuação do MPT no que se relaciona ao Sistema Prisional, com avanço de grupos de trabalho/estudo sobre o tema, além de interações progressivas com órgãos como DEPEN, Secretarias de Administração Penitenciária; BNDES e Conselho Nacional de Justiça. Tudo sempre em atenção ao disposto no art. 1-B¹⁰ da Res. CSMPT nº 196/2019.

Neste particular, durante o biênio 2019/2021 de gestão da Procuradoria-Geral do Trabalho buscou-se estimular e verticalizar a atuação da Coordenadoria de Promoção do Trabalho na Administração Pública na pauta prisional.

Uma das primeiras iniciativas piloto de inserção de atuações do Ministério Público do Trabalho dentro de sua gama de atribuições constitucionais foi a fiscalização

10 Art.1º-B. Os ramos e as unidades do Ministério Público deverão acompanhar e estimular de forma resolutiva a constituição e a implementação dos Planos Estaduais decorrentes da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, em articulação com as secretarias responsáveis pela administração prisional e aquelas responsáveis pelas políticas de trabalho e educação.

do cumprimento das cotas de presos e egressos em contratações públicas. Com efeito, estabeleceu o Ministério Público do Trabalho e o Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região uma pauta de mediações pré-processuais focadas na identificação de descumprimentos das cotas legais de contratação de presos e egressos.

Para além da fiscalização das cotas, foi aprovado no âmbito do Ministério Público do Trabalho, um projeto nacional de promoção da adequação das condições de trabalho no âmbito do sistema prisional.

Dessa interação crescente com os diversos atores sociais envolvidos com o sistema prisional, restou clara a necessidade de adoção de práticas estruturais para além da mera postura de cobrança da implementação da referida política pública. Assim, 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 CNJ/MPT nº 37/2020.

Prosseguindo no avanço da temática, a pauta novamente foi extremamente aprimorada através da Proposição nº 1.01032/2021-73, que redundou na aprovação da Recomendação CNMP nº 86/2021, que aponta para a adoção de medidas estruturais, pelos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro, para a melhoria das condições ambientais e de acesso ao trabalho no âmbito do Sistema Prisional¹³.

Com o julgamento de mérito da ADPF 347 e a elaboração do Plano Pena Justa, a PNAT ganhou nova dimensão, sendo expressamente reconhecida como política pública fundamental para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro. O Plano Nacional estabelece indicadores específicos para mensurar o acesso ao trabalho e à qualificação profissional das pessoas privadas de liberdade, bem como a inclusão produtiva das pessoas egressas, reforçando a necessidade de implementação efetiva da PNAT em todas as unidades da Federação

3 MECANISMOS CONCRETOS DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS UTILIZADOS NO BOJO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS LABORAIS E ANTECEDENTES ASSOCIADOS À PNAT: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Desde a ADPF nº 347, o caso do Sistema Prisional vem sendo tratado como uma das pautas na qual se pressupõe efetivamente a necessidade de processos estruturais no controle jurisdicional de políticas públicas. Notadamente pelo

reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

No recorte trabalhista, verificou-se que o ponto central de atenção era exatamente a falência sistêmica na garantia do direito fundamental de acesso ao trabalho e da própria Política Nacional de Trabalho do Preso e Egresso. Nesse sentido, em consulta rápida aos portais tanto do Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, verifica-se que o acesso ao trabalho do preso transita em percentuais inferiores a 25%, bem como inexistente monitoramento centralizado e quantificado do acesso de vagas aos recém egressos do sistema prisional¹¹.

Com essas premissas, verificou-se a estruturação das intervenções do Ministério Público do Trabalho para o controle, efetividade e aprimoramento dessa política pública.

De início, como decorrência imediata do Termo de Cooperação CNJ/MPT nº 37/2020, derivou-se a edição da Orientação Técnica CNJ/MPT nº 1, com um conjunto de orientações exatamente para adoção de medidas de processo estrutural, bem como com a recomendação de 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.

Em síntese, o desenho da Orientação Técnica contou com elementos para:

- a) Estabelecimento de rotinas para verificação dos indicadores de efetividade da própria PNAT;
- b) Estabelecimento de procedimentos para interlocução com gestores responsáveis pela política pública, bem como com os segmentos sociais afetados e com múltiplos órgãos públicos com atribuição correlata e de controle
- c) Estabelecimento de práticas estruturais, inclusive em sede de mediação préprocessual e em inquérito civil, prevenindo a própria formação de um litígio estrutural judicializado

11 Com efeito, parte expressiva da recomendação buscou inspiração em práticas estruturais e projetos pilotos de articulação desenvolvidos pelo parquet trabalhista, como consta expressamente da justificativa da Proposição nº 1.01032/2021-73: *“Neste particular, a presente proposta de Recomendação procura dar ainda maior concreção a esta relevante pauta, sintetizando em linguagem direta e de forma roteirizada, boas práticas já validadas na atuação concreta de vários Ministérios Públicos, bem como de projetos nacionais conduzidos pelo Ministério Público do Trabalho voltados ao trabalho decente de forma integral no sistema. Resguardada a independência funcional dos membros com atribuição na matéria penal e de execução penal, são elencados pontos de atenção e condutas possíveis, que podem ser aproveitadas conforme cada caso e tem por escopo efetivamente estimular a constituição regional de políticas de promoção do trabalho, mediante a instituição dos Planos Estaduais de Implementação da Política Nacional, o que já era visto como um desiderato expresso da Resolução CNMP nº 56 de 22 de junho de 2010, em seu art. 1º-B”*.

d) Estabelecimento de mecanismos de monitoramento da implementação das medidas estruturais pactuadas em face do objeto da política pública, no caso, as cotas de contratação de egressos.

Perceba-se o conjunto de medidas e práticas estruturais adotadas na Orientação Técnica CNJ/MPT nº 1/2020:

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:

a. acompanhamento das publicações dos contratos no Diário Oficial do Estado; b. consulta no Portal da Transparência do Estado da íntegra dos contratos públicos; c. 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; d. 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: a. Ente Público contratante; b. Empresa contratada; c. Escritórios Sociais e/ou órgãos similares de atenção a pessoas egressas; d. Ministério Público do Trabalho.

27 Na audiência de mediação, é importante: a. entender as dificuldades de cumprimento da cota; b. 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-fé, 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.

Todo esse roteiro, ao invés de afrontar ou ser disruptivo do normal desenvolvimento da política pública, aprimoram a interlocução e colocam o Ministério Público e Judiciário como pontos de suporte e estímulo às secretarias e gestores contratuais que estavam inertes na implementação.

O Plano Pena Justa, elaborado em 2024 como resposta ao julgamento de mérito da ADPF 347, incorporou muitas das práticas estruturais correlacionadas às já desenvolvidas pelo Ministério Público do Trabalho, inclusive prevendo a criação de Comitês de Políticas Penais em cada unidade federativa, com a recomendação expressa para a instituição de câmaras temáticas específicas dedicadas ao trabalho no sistema prisional. Esses novos espaços institucionais representam uma importante oportunidade para ampliar e fortalecer a atuação estrutural do MPT na implementação da PNAT, agora inserida em um esforço nacional coordenado para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

4 A ADPF 347 E O PLANO PENA JUSTA: NOVAS PERSPECTIVAS PARA A ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

O recente julgamento de mérito da ADPF 347 pelo Supremo Tribunal Federal, ocorrido em outubro de 2023, consolidou o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro e determinou a elaboração de um Plano Nacional e de Planos Estaduais e Distrital para a superação desta realidade. Como resultado, foi desenvolvido o Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, denominado “Plano Pena Justa”, que representa um importante avanço na articulação de esforços interinstitucionais para a transformação do sistema prisional.

O Plano Pena Justa, elaborado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) em conjunto com a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, estrutura-se em quatro eixos fundamentais: (i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processos de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) políticas para não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional.

O trabalho decente no sistema prisional emerge como elemento transversal e estruturante do Plano, considerado pilar essencial para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional. Nesse contexto, o Ministério Público do Trabalho encontra um campo fértil para ampliar sua atuação estrutural na implementação da Política Nacional de Trabalho no Âmbito do Sistema Prisional (PNAT).

A experiência acumulada pelo MPT nas iniciativas estruturais já realizadas, como as descritas neste artigo, torna-se particularmente valiosa para a implementação

do Plano Pena Justa, que prevê a criação de Comitês de Políticas Penais em cada unidade federativa, com recomendação expressa para a instituição de câmaras temáticas específicas dedicadas ao trabalho no sistema prisional.

Esses novos espaços institucionais ampliam significativamente o escopo de atuação estrutural do Ministério Público do Trabalho, permitindo:

a) Participação direta na governança da implementação do Plano Pena Justa em nível estadual, influenciando a definição de estratégias e prioridades;

b) Aprofundamento das parcerias com atores estratégicos, como os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs) dos Tribunais de Justiça, os Escritórios Sociais, as Secretarias de Administração Penitenciária e entidades representativas do setor empresarial;

c) Ampliação das ações de fiscalização das cotas legais, agora com suporte institucional mais robusto e inseridas em um plano nacional com diretrizes claras e indicadores específicos;

d) Contribuição para o aprimoramento da infraestrutura normativa relacionada ao trabalho de pessoas privadas de liberdade e egressas, mediante proposição de atualizações legislativas e regulamentares;

e) Desenvolvimento de metodologias de monitoramento e avaliação da implementação da PNAT, em alinhamento com os indicadores previstos no Plano Pena Justa.

A definição de indicadores específicos no Plano Nacional para mensurar o acesso ao trabalho e à qualificação profissional das pessoas privadas de liberdade, bem como a inclusão produtiva das pessoas egressas, constitui importante avanço para a atuação estrutural do MPT. Esses indicadores permitirão avaliações mais precisas sobre a efetividade das políticas públicas e das intervenções realizadas, possibilitando ajustes e aprimoramentos contínuos nas estratégias adotadas.

Ademais, o Plano Pena Justa reconhece expressamente o trabalho como elemento central para a reintegração social e para o enfraquecimento de facções criminosas, reforçando a legitimidade da atuação do MPT nessa temática e ampliando as possibilidades de obtenção de resultados concretos por meio de intervenções estruturais.

Nesse novo cenário, as práticas estruturais desenvolvidas pelo Ministério Público do Trabalho não apenas se mantêm relevantes, como ganham renovada importância e legitimidade, inserindo-se em um esforço nacional coordenado para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional. A expertise acumulada na condução de mediações pré-processuais, na articulação com múltiplos atores sociais e na fiscalização

das cotas legais coloca o MPT em posição privilegiada para contribuir decisivamente para o sucesso do Plano Nacional e dos Planos Estaduais e Distrital.

CONCLUSÕES

Algumas conclusões possíveis da exposição são as seguintes:

- 1 Existe um Processo Estrutural Laboral também pautado pela expansão subjetiva da lide, bem como focado na expansão da consensualidade no tratamento de questões estruturais.
- 2 O Sistema Prisional é reconhecidamente um espaço onde se impera a necessidade de concepções de processo estrutural no controle das políticas públicas correlatas, especialmente após a ADPF nº 347.
- 3 Diante do recorte trabalhista, o ponto central de falência da política pública relativa ao sistema prisional está nas condições ambientais e implementação das cotas legais de contratação terceirizada.
- 4 Dentro da perspectiva de processo e práticas estruturais, a expansão subjetiva de demandas encontrou reverberação na adoção de medidas extraprocessuais preventivas do próprio litígio estrutural, contando inclusive com a mediação préprocessual.
- 5 Tanto o Termo de Cooperação CNJ/MPT nº 37/2020, como a Orientação Técnica CNJ/MPT nº 1/2021 foram pensados e estruturados de forma a privilegiar a transversalidade na construção das medidas concretas de implementação da PNAT, bem como com elementos de monitoramento da implementação da política pública.
- 6 O julgamento de mérito da ADPF 347 e a elaboração do Plano Pena Justa em 2024 estabeleceram um novo marco para a atuação estrutural do Ministério Público do Trabalho na implementação da PNAT, inserindo-a em um esforço nacional coordenado para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro. As práticas estruturais desenvolvidas pelo MPT encontram, nesse novo cenário, renovada legitimidade e ampliadas possibilidades de obtenção de resultados concretos.

Pelo exposto, o estudo firma o indicativo de que é preciso renovar a pesquisa e verticalizar a análise sobre a implementação de políticas públicas na seara do trabalho prisional diante das concepções contemporâneas de processo estrutural.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Juspodium. 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no Direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. v. 29 n. 1/2 janeiro/fevereiro 2017 p. 72/74.

BARROSO, Luis Roberto. **Contramajoritário, Representativo e Iluminista**: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. Revista Direito & Práxis. 2017.

BARROSO, Luis Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/dl/estudobarroso.pdf>>.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDAS, Alyne Mendes. Ativismo Judicial: uma legitimidade necessária ou uma necessidade legítima? **Revista de Teorias do Direito e Realismo Jurídico**. Maranhão | v. 3 | n. 2 | p. 43 - 62 | Jul/Dez. 2017.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Direito coletivo do trabalho e seus princípios informadores**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, RS, v. 67, n. 2, p. 7998.

DIDIER JR., Fredir. ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar. 2020.

F.F.SC, A. P. M. G. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. *E-book*.

GOMES, Orlando. GOTTSHALK, Elson. **Curso de Direito do Trabalho**. Forense. 1968.

GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Breve nota sobre ativismo judicial na concretização de direitos fundamentais**. Direitos Fundamentais em Processo. Org: Carlos Vinicius Alves Ribeiro et al. Brasília. ESMPU. 2020. p. 593-600.

JOBIM, Marco Félix. **Reflexões Sobre uma Teoria dos Litígios Estruturais**. Processos Estruturais. Organizadores: Sérgio Cruz Arenhart e Marcos Félix Jobim. Juspodium. 2017).

JÚNIOR, Pedro Lino de Carvalho. MARTINEZ, Luciano. **O Processo Estrutural no Combate ao Assédio Moral na Esfera Trabalhista**. Revista dos Tribunais, vol. 1033/2021, p. 327 – 343. Nov / 2021.

LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica**. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

MENDES, G. F.; PAIVA, P. **Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2017. *Ebook*.

NORTH, Douglass. **Institutions**. *Journal of Economic Perspective*, 5: 97-112, 1991.

PASSOS, D. S. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade**. São Paulo: SARAIVA, 2014. E-book.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Fundamentais Sociais n Constituição de 1988**. Revista Diálogo Jurídico Ano I – Vol. I – N.º. 1 – Abril de 2001 – Salvador – Bahia – Brasil.

STÜRMER, Gilberto. **Direito constitucional do trabalho no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 10.

VILHENA VIEIRA, Oscar. **A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito**. *Sur, Rev. int. direitos human*. [online]. 2007, vol.4, n.6, pp.28-51. ISSN 1806-

6445. <https://doi.org/10.1590/S1806-64452007000100003..>

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro. **Da sentença normativa**. Belo Horizonte, 1961, p. 39.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, Brasília, v. 284, n. 43, p. 333369, out. 2018.

Publicado originalmente na Revista Trabalho, Direito e Justiça, Curitiba-PR, v. 3, n. 3, p. e137, 2025