

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.853, DE 2004

(Apensos: PL n.º 4.388/2004; PL n.º 4.995/2005 e PL n.º 7.175/2006)

Dispõe sobre o trabalho educativo do adolescente, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Autor: Deputado CARLOS SAMPAIO

Relator: Deputado EUDES XAVIER

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.853, de 2004, tem a finalidade disciplinar o trabalho educativo previsto no art. 68 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Para tanto, o art. 3º do projeto estabelece que o trabalho educativo será realizado mediante convênio firmado entre a entidade de atendimento do adolescente, sem fins lucrativos, e a pessoa jurídica de direito privado ou público, denominada entidade cooperadora.

O parágrafo único do referido artigo considera entidade de atendimento a instituição sem fins lucrativos, governamental ou não, que se responsabiliza pela manutenção das próprias unidades, planejamento e execução dos programas socioeducativos para menores. Tais programas deverão ser planejados e executados com acompanhamento de profissionais das áreas de pedagogia, de psicologia, de assistência social e de magistério.

Estabelece ainda o art. 4º do projeto que o contrato de trabalho educativo não gera vínculo empregatício, não incidindo sobre ele encargos previdenciários, e terá vigência pelo período de um ano, prorrogável uma única vez, por igual período.

Caracterizada a fraude na contratação do adolescente, o § 2º do art. 4º estabelece que reconhecer-se-á o vínculo empregatício com a "tomadora de serviços" (entidade cooperadora), que será responsável pelo pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. A entidade de atendimento será solidariamente responsável pelo pagamento de tais obrigações, salvo se rescindir o convênio e comunicar a fraude aos órgãos competentes, imediatamente após dela tomar conhecimento.

O art. 6º estabelece que o trabalho educativo é proibido ao adolescente menor de quatorze anos de idade.

Determina ainda o projeto, em seu art. 7º, que são assegurados ao adolescente educando bolsa de estudo; jornada de trabalho não superior a 6 horas diárias; seguro contra acidentes do trabalho e pessoal, descanso anual remunerado de 30 dias; abono pago entre os dias 1º e 20 de dezembro de cada ano na proporção de 1/12 com base na bolsa e, por fim, certificado de freqüência ao final do contrato de trabalho educativo.

Em sua justificção, o autor alega que o trabalho educativo deve ser vinculado ao atendimento do adolescente assistido em entidades, cujo regime pode ser qualquer um dos relacionados no art. 90 do ECA. Embora seja considerado uma espécie de aprendizagem, o trabalho educativo com ela não se confunde, na medida em que os dois institutos possuem definições distintas no próprio Estatuto.

À proposição, foram apensados os seguintes Projetos de Lei:

- **PL n.º 4.388, de 2004**, do Deputado Nelson Pellegrino, *que dispõe sobre o trabalho educativo de que trata o art. 68 do Estatuto da Criança e do Adolescente*;
- **PL n.º 4.995, de 2005**, do Deputado Carlos Nader, *que dispõe sobre a condição de aprendiz para adolescente*;
- **PL n.º 7.175, de 2006**, do Deputado Paes Landim, *que Altera a redação dos arts. 429 e 431 da Consolidação das Leis do Trabalho, relativamente à contratação de aprendiz*.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Com a instituição do ECA foi criada uma polêmica acerca do trabalho educativo previsto no art. 68, relativamente à sua regulamentação.

Muitos estudiosos no assunto entendem que a definição dada a esse instituto não é suficiente para caracterizá-lo dada a ausência de pressupostos objetivos para a sua aplicação. Outros entendem que o referido dispositivo não necessita de qualquer regulamentação ou complementação. Outros ainda ponderam para o fato de que houve uma inversão semântica dos termos que compõem a figura jurídica do Trabalho Educativo. O ideal seria que a expressão adotada fosse algo como Educação para o Trabalho ou Educação Profissional.

Independentemente de qualquer regulamentação, temos que uma instituição que propicie ao adolescente de baixa renda condições de formação para o trabalho em um ambiente adequado e que contenha uma infraestrutura produtiva está devidamente cumprindo as disposições do art. 68 do ECA. É o que tem realizado as entidades de atendimento, cujo regime pode ser qualquer um dos relacionados no art. 90 do ECA, que prestam ao adolescente orientação e apoio sócio-familiar; apoio sócioeducativo em meio aberto; colocação familiar; abrigo; liberdade assistida; semiliberdade e internação.

Todavia o que se verificava há algum tempo eram entidades sem fins lucrativos, com o objetivo de atendimento aos jovens de baixa renda, sistematicamente autuadas pelos auditores-fiscais do trabalho por se prestarem basicamente ao agenciamento de mão de obra juvenil. Muitas acolhiam esses jovens, ofereciam-lhes cursos básicos ou, às vezes, reforço escolar, alimentação e, após um breve período, os inseriam nas empresas para exercerem atividades próprias de um empregado.

Essa forma de atendimento ao jovem adolescente de maneira alguma se coaduna com a sistemática do trabalho educativo, na medida em que a atividade produtiva se sobrepõe à atividade educativa. Isso também percebemos no projeto em exame. Se não vejamos:

- A inserção do adolescente no mercado de trabalho, por meio de convênio firmado entre a entidade de atendimento e a pessoa jurídica de direito público ou privado, denominada de cooperadora (art. 3º). Estamos diante de mais uma tentativa de tornar os programas de trabalho educativo meros intermediadores de mão de obra, em vez de destiná-los a oferecer capacitação profissional, que vise ao surgimento de aptidões para uma determinada atividade.
- O trabalho educativo não gera vínculo empregatício (art. 4º), não incidindo sobre a remuneração dele advinda encargos previdenciários. Se o adolescente está inserido em uma atividade econômica exercendo uma atividade produtiva própria do empreendimento não há como não lhe garantir direitos trabalhistas e previdenciários previstos no inciso II do § 3º do art. 227 da Constituição Federal.

Nas demais disposições do projeto, percebemos ampla similitude de características com outras formas legais de inserção do adolescente no mercado de trabalho como o Estágio, recentemente revisado pela Lei n.º 11.788, de 2008, e a Aprendizagem, prevista no arts. 428 a 433 da CLT.

Outrossim, o inciso II do art. 7º da proposição assegura ao adolescente duração do trabalho educativo não superior a 6 horas diárias, sem prejuízo do comparecimento à escola. Trata-se de uma jornada excessiva na medida em que o adolescente necessita de tempo para as atividades escolares extraclasse além de uma pausa destinada a um mínimo de descanso entre as jornadas laboral e escolar.

Concordamos com o autor do projeto que o ECA distingue a figura do trabalho educativo da aprendizagem. Porém, com o advento das Lei nº 10.097, 2000, que atualizou a legislação sobre o aprendiz na CLT, cessou-se a controvérsia acerca da regulamentação do trabalho educativo, pois foram inseridos no instituto da aprendizagem vários conceitos previstos no art. 68 do ECA, nos quais o caráter educacional predomina sobre o produtivo, a saber:

- A aprendizagem é um contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 e o menor de 24 anos (idade estendida pela Lei n.º 11.180, de 2005), formação técnico-profissional metódica, compatível com seu desenvolvimento físico, moral e psicológico;
- A formação técnico-profissional caracteriza-se por atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho;
- Os empregadores deverão matricular seus empregados aprendizes nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, ou se esses não puderem atender à demanda, nas Escolas Técnicas de Educação ou nas entidades sem fins lucrativos, que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- A contratação do aprendiz realizada pelas entidades sem fins lucrativos não gera vínculo empregatício com o tomador dos serviços;
- Aos aprendizes que concluírem os cursos de aprendizagem, com aproveitamento, será concedido certificado de qualificação profissional;

- A duração do trabalho do aprendiz não excederá a 6 horas diárias, sendo vedadas a prorrogação e a compensação de jornada. Esse limite poderá ser de até 8 horas diárias para os aprendizes que já tiverem completado o ensino fundamental, se nelas forem computadas as horas destinadas à aprendizagem teórica.

O Projeto de Lei nº 4.388, de 2004, apensado, é menos abrangente que o principal, pois complementa o art. 68 do Estatuto da Criança e do Adolescente, dispondo sobre aspectos práticos de um programa social que vise ao trabalho educativo.

Esse programa terá como público alvo os adolescentes entre 14 e 18 anos incompletos, tendo como objetivo o acesso ao mercado de trabalho e a níveis mais elevados de ensino, sendo obrigatório o registro do programa no Conselho Tutelar.

Dispõe ainda o projeto em exame, que as atividades relativas ao trabalho educativo serão exercidas no próprio estabelecimento da entidade governamental ou não governamental sem fins lucrativos.

O projeto propõe assegurar ao adolescente que participe de programa de trabalho educativo seguro contra acidentes pessoais; certificado de participação no programa social; duração da jornada não superior a 4 horas diárias durante o período diurno, sendo obrigatória a frequência escolar ao ensino regular.

Embora o projeto em exame esteja mais em consonância com os princípios norteadores do trabalho educativo previsto no art. 68 do ECA, na medida em que propõe complementá-lo, ousamos discordar dessa proposta do Ilustre Deputado Nelson Pellegrino, pelas mesmas razões alegadas para a rejeição do projeto principal.

Assim, reafirmamos nosso entendimento de que o trabalho educativo tal qual está no ECA não necessita ser elucidado ou complementado, notadamente após a edição da Lei nº 10.097, de 2000, que dotou o instituto da aprendizagem dos princípios norteadores do art. 68 daquele estatuto.

O PL 4.995, de 2005, em seu art. 1º estabelece que o trabalho do adolescente na condição de aprendiz somente será permitido caso faça parte de programa de formação profissional. O art. 2º determina que o programa será desenvolvido pelas empresas interessadas, que o submeterá à aprovação do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo estar em conformidade com as disposições do ECA.

Dispõe ainda a proposição, no art. 3º, que é vedado qualquer tipo de atividade que coloque em risco a saúde e o desenvolvimento do adolescente, assim como qualquer atividade que caracterize risco de acidentes.

A empresa que vier a desenvolver programa de formação profissional, conforme estabelece o art. 4º, será responsável pelo pagamento de bolsa de aprendizagem, bem como pelo acompanhamento da vida escolar do aprendiz, no que se refere à frequência e ao aproveitamento.

Determina ainda o projeto, no art. 5º, que a empresa contratante fará constar no programa de formação profissional jornada máxima de 4 horas de atividade como aprendiz. As empresas que não tenham como proporcionar formação profissional em suas dependências garantirão bolsa de estudos especiais em cursos técnico-profissionalizantes. Por fim, no art. 6º, estabelece que a fiscalização do disposto na presente proposta será realizada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em sua justificação, o Ilustre autor alega que a proposição *tem por objetivo garantir ao adolescente o direito à formação profissional que realmente o qualifique para o trabalho e impedir interpretações errôneas do termo “aprendiz”*.

A nosso ver o projeto em exame pouco difere do previsto nos arts. 428 a 433 da CLT, que dispõem sobre a aprendizagem, pelos seguintes motivos.

A fim de tentar combater o grande desemprego verificado entre os jovens, o Poder Executivo, no âmbito das políticas governamentais para a juventude, adotou medida provisória, convertida na Lei nº. 11.180, de 23 de setembro de 2005, que alterou, mais uma vez, os arts. 428 e 433 da CLT, nos seguintes termos:

“Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação.

.....
 § 5º *A idade máxima prevista no **caput** deste artigo não se aplica a aprendizes portadores de deficiência.*

§ 6º *Para os fins do contrato de aprendizagem, a comprovação da escolaridade de aprendiz portador de deficiência mental deve considerar, sobretudo, as habilidades e competências relacionadas com a profissionalização.” (NR)*

“Art. 433 O contrato de aprendizagem extinguir-se-á no seu termo ou quando o aprendiz completar 24 (vinte e quatro) anos, ressalvada a hipótese prevista no § 5º do art. 428 desta Consolidação, ou ainda antecipadamente nas seguintes hipóteses:

.....” (NR)

O contrato de aprendizagem, previsto na CLT, está sujeito às normas de proteção ao trabalho do adolescente, na medida em que o art. 403 da CLT estabelece que é proibido qualquer trabalho a menores de dezesseis anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos. Dispõe ainda o parágrafo único desse artigo que *o trabalho do menor não poderá ser realizado em locais prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e em horários e locais que não permitam a frequência à escola.*

Tudo isso, as empresas devem oferecer aos jovens, visto que, pelo art. 429 da CLT, são obrigadas, exceto as microempresas e as empresas de pequeno porte, a empregar e a matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.

Assim, entendemos que o contrato de aprendizagem regulamentado na CLT já contempla os aspectos contidos no PL n.º 4.995, de 2005, de forma mais ampla e minuciosa do que o texto ora proposto.

O PL n.º 7.175, de 2006, que vai na mesma linha do projeto examinado acima, tem por objetivo alterar os artigos 429 e 431 da CLT que também tratam da aprendizagem. Verificamos nele inúmeras coincidências com as alterações feitas no instituto da aprendizagem ao longo desses nove anos, a partir da Lei n.º 10.097, de 2000, passando pela Lei n.º 11.180, que ampliou bastante a faixa etária dos jovens aptos a participar dos programas desenvolvidos pelas empresas para esse fim, de 14 a 18 anos para de 14 a 24 anos, conforme os artigos da CLT transcritos acima.

Dessa forma, tem-se por perdido o objeto precípua do projeto, ainda mais se consideramos que na justificativa, o autor faz uma alerta para o fato de que a aprendizagem está *razoavelmente regulamentada no Decreto 5.598, de 1º de dezembro de 2005*.

Pelo contrário, esse decreto, que *Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências*, tem 34 artigos, que dispõem sobre o instituto nos seguintes aspectos:

- 1) Do aprendiz;
- 2) Do contrato de aprendizagem;
- 3) Da formação técnico-profissional e das entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica;
- 4) Da obrigatoriedade da contratação de aprendizes e das espécies de contratação;
- 5) Dos direitos trabalhistas e obrigações acessórias – da remuneração, da jornada, das atividades teóricas e práticas, do FGTS (com alíquota de 2%), das férias, dos efeitos dos instrumentos coletivos de trabalho, do vale-transporte e das hipóteses de extinção e rescisão do contrato de aprendizagem;
- 6) Do certificado de qualificação profissional de aprendizagem.

Ou seja, esse decreto trata de forma bastante específica o instituto da aprendizagem, previsto na CLT, em todas as suas peculiaridades, sendo que alguns aspectos foram incluídos no PL n.º 7.175, de 2006.

Ante o exposto, entendemos que, no afã de atender às inúmeras entidades que assistem adolescentes de baixa renda no País, pretende-se, por meio dos Projetos de Lei n.º 3.853, de 2004, e n.º 4.388, de 2004, regulamentar o trabalho educativo, mas retirando-lhe seus elementos caracterizadores, como bem pondera o Ministério Público do Trabalho¹, que o distinguem de forma clara do trabalho com vínculo de emprego, da aprendizagem e do estágio. Essas formas legais já são suficientes à inserção, no mercado de trabalho, dos jovens que necessitam complementar a renda familiar, situação típica dos países em desenvolvimento como o nosso.

Os outros apensados Projetos de Lei n.º 4.995, de 2005, e n.º 7.175, de 2006, pretendem alterar o instituto da aprendizagem que há muito vem sofrendo modificações a partir da Lei n.º 10.907, de 2000, tornando-se muito semelhante ao trabalho educativo, previsto no art. 68 do ECA.

A nosso ver o que o adolescente brasileiro de baixo poder aquisitivo necessita, antes de mais nada, é de ensino público de qualidade nos níveis fundamental e médio e de um subsídio governamental que possibilite sua manutenção na escola. Isso certamente será bastante para o capacitar adequadamente para concorrer, em pé de igualdade, com os jovens das classes mais privilegiadas, a uma vaga no mercado de trabalho. E, quando as necessidades econômicas familiares exigirem, esses adolescentes poderão ser inseridos no mercado de trabalho como aprendizes, nos termos da CLT, ou como estagiários, conforme o previsto na Lei n.º 11.788, de 2008, normas que foram elaboradas com o objetivo principal de proteger os jovens adolescentes trabalhadores.

Assim, devemos sempre ficar atentos para qualquer tipo de regulamentação do trabalho juvenil que possa contribuir para a exploração da mão de obra dos jovens adolescentes, em detrimento do emprego de seus pais, esses, sim, que necessitam de trabalho para manter seus filhos na escola.

¹ <http://www.pgt.mpt.gov.br/atuacao/trabalho-infantil/trabalho-educativo.html>. Acesso em 18.09.2009

Essas são as razões pelas quais somos pela rejeição dos Projetos de Lei nº 3.853, de 2004, n.º 4.388, de 2004, n.º 4.995, de 2005, e n.º 7.175, de 2006.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado EUDES XAVIER
Relator