

Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

### NOTA TÉCNICA Nº 02/2022 - COORDINFÂNCIA - MPT

#### TEMA: ALTERAÇÕES NA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL PROMOVIDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.116/2022 E PELO DECRETO Nº 11.061/2022

A Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente - COORDINFÂNCIA, instituída pela Portaria MPT/PGT nº 299, de 10 de novembro de 2000, com fundamento na Constituição da República, artigos 7º, XXXIII, 127, 205 e 227, na Lei Complementar n. 75/93, artigos 5º, III, alínea "e", 6º, XX, e 84, *caput*, e na Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), artigo 201, VIII, expedem a presente Nota Técnica, que tem por objeto a defesa da aprendizagem profissional, em vista do teor da Medida Provisória nº 1.116, de 04 de maio de 2022, e do Decreto nº 11.061, de 04 de maio de 2022.

#### 1. Relatório

Trata-se de Medida Provisória n.º 1.116, de 04 de maio de 2022, que institui o Programa Emprega + Mulheres e Jovens e altera a Lei n.º 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e de Decreto nº 11.061, de 04 de maio de 2022, que altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, e o Decreto nº 10.905, de 20 de dezembro de 2021, para dispor sobre o direito à profissionalização de adolescentes e jovens por meio de programas de aprendizagem profissional.

O objeto da análise desta Nota Técnica, portanto, serão as alterações sofridas pela aprendizagem profissional em razão do disposto nos artigos 25 a 31 da Medida Provisória n.º 1.116/2022 e no Decreto n.º 11.061/2022, que desfiguraram o referido instituto legal, com implicações no acesso ao mercado de trabalho principalmente por adolescentes em situação de vulnerabilidade social, na atividade de fiscalização quanto ao cumprimento da cota legal de contratação de aprendizes e no (des)equilíbrio concorrencial em razão dos benefícios concedidos a empresas e setores descumpridores da cota legal.



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

#### 2. Breve contextualização da aprendizagem profissional

A aprendizagem profissional constitui indispensável mecanismo de ingresso adequado e protegido no mercado de trabalho e de inclusão social, aliando geração de renda, profissionalização e educação.

Desde a sua configuração estabelecida pela Lei n.º 10.097/2000, a aprendizagem profissional teve como público prioritário adolescentes com idade entre 14 e 18 anos incompletos e, de modo especial, em situação de vulnerabilidade social.

Aliás, até o advento da Lei n.º 11.180/2005, a aprendizagem era destinada exclusivamente a adolescentes. Posteriormente, é que houve o elastecimento da faixa etária da política para contemplar também jovens com idade até 24 anos e pessoas com deficiência sem limite máximo de idade. Ainda assim, a política foi mantida prioritariamente para adolescentes, nos termos do art. 11 do Decreto n.º 5.598/2005, que regulamentou a contração de aprendizes, e do Decreto n.º 9.579/2018 (art. 53), que revogou o Decreto n.º 5.598/2005.

É importante consignar que a prioridade dos adolescentes na política de aprendizagem tem uma justificativa que embasa a própria Lei n.º 10.097/2000: prevenir e combater o trabalho infantil. O histórico legislativo da referida lei demonstra a preocupação do Estado brasileiro com adolescentes vulneráveis, que precisavam trabalhar, mas que ficariam à margem do mercado formal de trabalho, portanto, em situação de trabalho infantil, em razão da elevação da idade mínima para o trabalho de 14 para 16 anos com o advento da Emenda Constitucional n.º 20/98. No próprio pedido de urgência para a tramitação do anteprojeto de lei, constou a seguinte justificativa<sup>1</sup>:

O aumento da idade mínima para o trabalho pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, reduziu o mercado de trabalho do adolescente. Por outro lado, a necessidade de qualificação de mão-de-obra, na atualidade, é cada vez maior, exigindo aperfeiçoamento imediato da legislação relativa ao trabalho do menor e à aprendizagem.

A realidade do nosso País revela que as limitações econômicas não permitem assegurar ensino obrigatório acima de quatorze anos, e que o ingresso precoce dos trabalhadores no mercado decorre do estado de absoluta pobreza de suas famílias, que dependem do trabalho dos filhos para o aumento da renda familiar e garantia de subsistência.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26ABR2000.pdf#page=84



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

Estima-se que cerca de dois milhões e setecentos mil jovens, na faixa etária entre quatorze e quinze anos idade, encontram-se no mercado de trabalho. Restaurar a possibilidade de emprego para essa camada da população é medida urgente e de inegável alcance social.

Contudo, com a publicação da Medida Provisória n.º 1.116, de 04 de maio de 2022, e do Decreto n.º 11.061, de 04 de maio de 2022, promoveu-se, mediante ato que ignorou o processo legislativo regular em trâmite no Congresso Nacional, profunda alteração e desconfiguração do instituto legal da aprendizagem, em ofensa aos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta e à garantia da efetividade dos direitos fundamentais de adolescentes, estampado no artigo 227 da Carta Política de 1988.

## 3. Ausência do requisito de urgência para a edição da Medida Provisória

Cumpre inicialmente destacar, quanto ao aspecto formal, que grande parte dos dispositivos da MP n.º 1.116/2022 estão inseridos no Projeto de Lei n.º 6.461/2019, o qual tramita na Câmara dos Deputados desde dezembro de 2019, sem que se cogitasse em regime de urgência para a sua apreciação.

Isso porque estão sendo realizadas diversas audiências públicas e seminários regionais pela Comissão Especial instituída para emissão de parecer no referido PL n.º 6.461/2019, considerando o impacto social das alterações, a revelar que a proposta demanda ampla reflexão com a participação de diversos órgãos e entidades, principalmente, daqueles(as) que lidam com a temática da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, sem contar o processo de escuta dos próprios beneficiários da política.

Ora, a edição de medidas provisórias deve atender aos requisitos de relevância e urgência, consoante disposto no artigo 62 da Constituição da República, o que não se identifica neste caso.

Com efeito, a relevância social do instituto e a necessidade de se discutirem os impactos de eventuais alterações apontam para a ausência de urgência, a revelar a falta de suporte constitucional para a alteração da aprendizagem profissional pela excepcional e anômala via da Medida Provisória, em rompimento com o regular processo legislativo em curso no Congresso Nacional, *locus* necessário e apropriado para se promoverem inovações legislativas no regime de tripartição de poderes. A



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

Medida Provisória n.º 1.116/2022, portanto, padece de insuperável vício de inconstitucionalidade formal, em razão da ausência do pressuposto de urgência para a sua edição.

## 4. Alterações promovidas pela Medida Provisória n.º 1.116/2022 e pelo Decreto nº 11.061/2022

Além da ausência dos pressupostos constitucionais para edição da Medida Provisória quanto ao tema, as alterações promovidas ofendem, em seu conteúdo, valores, princípios e normas que asseguram a prevalência dos melhores interesses de adolescentes, em consideração à sua peculiar condição de pessoas em desenvolvimento.

Nesse sentido, deve ser destacado que a Constituição da República, em seu art. 1º, III e IV, fixa como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, reconhecendo a centralidade do ser humano em nossa sociedade. E, ainda, coloca lado a lado os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a revelar que a atividade econômica deva ser exercida respeitando-se os direitos sociais, econômicos e ambientais de trabalhadores.

Ademais, o texto constitucional declara, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3°, I, III e IV), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com esforços concentrados na erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das desigualdades sociais e regionais, mediante a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Adiante, a Carta Política de 1988, dispõe, em seu art. 170, III, VII e VIII, que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios, dentre outros: função social da propriedade, redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego.

De igual modo, anuncia, no artigo 193, *caput*, que a ordem social tem, como base, o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais.

Canalizando sua força normativa e principiológica para a defesa de todas as crianças e adolescentes, o art. 227, *caput*, do texto constitucional institui um compromisso, unindo família, sociedade e Estado, a fim de assegurar a crianças, adolescentes e jovens, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação,



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Extrai-se, dessa feita, do conjunto harmônico das normas constitucionais, o compromisso sociopolítico de promover o bem de todos, reconhecendo-se prioridade absoluta na efetivação dos direitos fundamentais de crianças, adolescentes e jovens, em respeito à doutrina e princípio da proteção integral.

Ocorre que as alterações promovidas no instituto da aprendizagem profissional pela Medida Provisória n.º 1.116/2022 e pelo Decreto nº 11.061/2022 desconstroem uma política concebida para pessoas em peculiar condição de desenvolvimento, prestigiam tão somente os interesses econômicos de empresas em prejuízo dos interesses e direitos de adolescentes, contrariando a orientação social e democrática e o modelo de sociedade inclusiva idealizado pela Constituição da República de 1988.

Passa-se à análise.

#### 4.1 Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizes

Inicialmente a Medida Provisória n.º 1.116/2022 institui o Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizes, nos artigos 25 a 27.

Referido Projeto, de acordo com o artigo 25, possui o objetivo de: ampliar o acesso de adolescentes e jovens ao mercado de trabalho por meio da aprendizagem profissional; garantir o cumprimento integral da cota de aprendizagem profissional; ofertar incentivos para a regularização da contratação de aprendizes; e estabelecer procedimento especial para regularização da cota de aprendizagem profissional dos setores que apresentem baixa taxa de contratação de aprendizes.

O artigo 26, por seu turno, dispõe que as empresas que aderirem ao Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizes terão os seguintes beneficios:

- prazos para regularização da cota de aprendizagem, nos termos previstos no instrumento de formalização da adesão;
- imunidade quanto à autuação pela fiscalização do trabalho durante o prazo concedido para regularização do cumprimento da cota legal;



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

- cumprimento da cota legal de aprendizagem em quaisquer de seus estabelecimentos, desde que na mesma unidade federativa e pelo prazo de dois anos;
- suspensão dos processos administrativos de imposição de multa pelo descumprimento da cota legal durante o prazo concedido para regularização;
- redução de cinquenta por cento do valor das multas impostas pelo descumprimento da cota legal antes da adesão ao Projeto.

Os benefícios instituídos pelo Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizes, de acordo com o artigo 27 da Medida Provisória n.º 1.116/2022, é ofertado sem restrição. É dizer: foi autorizado a todas as empresas e entidades obrigadas a contratar aprendizes, podendo, ainda, ser estabelecidas condições especiais para setores com baixa taxa de contratação de aprendizes (historicamente os setores de vigilância, transporte coletivo e asseio e conservação), com prazo máximo de dois anos.

Como já referido, o ordenamento jurídico impõe o respeito aos direitos de crianças e adolescentes, os quais devem ser observados com prioridade absoluta. Não se trata, por óbvio, de mais uma dentre tantas prioridades estabelecidas pelo Estado Democrático e Social de Direito inaugurado em 1988, mas da principal diretriz de nossa organização social, política e econômica.

Não há como tergiversar: é dever do Estado, da sociedade e da família assegurar o desenvolvimento sadio e integral de crianças e adolescentes, destinatários primeiros(as) de políticas públicas e de ações governamentais e sociais.

Qualquer conduta em sentido contrário, antes de ofender qualquer regra ou norma, atenta contra a própria razão de existência de nossa sociedade: assegurar existência digna a todas e todos, a qual somente pode ser alcançada pela proteção integral de todas as crianças e adolescentes.

Ocorre que as benesses estabelecidas pelo Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizes atendem ao interesse exclusivamente das empresas, descaracterizam completamente a própria essência da política de aprendizagem profissional, distanciando-se dos objetivos traçados pelo pacto político de 1988.

A leitura do disposto nos artigos 26 e 27 leva à inafastável conclusão de que o efeito das alterações será a redução do número de aprendizes contratados, além de um prazo demasiado longo para o cumprimento da cota, num momento de alta vulnerabilidade socioeconômica no país, prestigiando-se empresas que reiteradamente



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

descumprem a lei e incentivando-se o descumprimento da cota legal por aquelas que observam seu dever legal e social.

De fato, com a adesão ao Projeto será concedido prazo à empresa aderente para regularizar o cumprimento da cota legal, o que pode se estender por até dois anos. Além disso, haverá impedimento para que a empresa sofra, durante o prazo concedido, fiscalização e autuação por parte da Auditoria Fiscal do Trabalho.

Ora, criou-se, por Medida Provisória, autorização para que o direito à profissionalização de milhares de adolescentes seja frustrado pelo prazo de até dois anos, com bloqueio da própria atividade de fiscalização estatal. Neste caso, estabeleceu-se como prioridade a concessão do benefício às empresas, em detrimento do direito fundamental à profissionalização, cuja efetividade assegura, pela aprendizagem, vale repisar, a inclusão social e o ingresso adequado e protegido de milhares de adolescentes em situação de vulnerabilidade social no mundo do trabalho, sendo oportuno lembrar que, segundo apontam os dados do IBGE², o país possuía, em 2019, 1,8 milhão de crianças e adolescentes com idade entre 5 e 17 anos em situação de trabalho infantil, sendo que desse quantitativo 1,3 milhão era composto por adolescentes com idade entre 14 e 18 anos, ou seja, 78% do trabalho infantil no Brasil está concentrado na faixa etária do público prioritário da política de aprendizagem profissional.

Não menos oportuno é relembrar que a crise trazida pela pandemia de Covid-19 aumentou não só o desemprego, a pobreza das famílias, a informalidade e, via de consequência, o trabalho infantil, mas também a evasão escolar, cujo combate também foi idealizado pela aprendizagem profissional, já que para ser aprendiz o adolescente deve estar matriculado e frequentando a escola.

Além disso, possibilitou-se à empresa aderente centralizar o cumprimento da cota legal em relação a estabelecimentos localizados na mesma unidade da federação, pelo prazo de dois anos.

Tal medida reduz a capilaridade da aprendizagem profissional para concentrar o cumprimento da cota legal em grandes centros urbanos, prejudicando o direito à profissionalização de adolescentes que vivem em municípios menores e o desenvolvimento destas comunidades.

Aliás, a centralização da cota legal contraria o texto constitucional, que, no artigo 3°, inciso III, estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101777\_informativo.pdf



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

do Brasil, dentre outros, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Por outro lado, a Medida Provisória n.º 1.116/2022 concede a suspensão de processos administrativos de imposição de multa pelo descumprimento pretérito da cota legal e a redução de cinquenta por cento no valor da multa decorrente de auto de infração relativa ao descumprimento da cota de aprendizagem lavrado anteriormente à adesão ao Projeto, sem nenhuma contrapartida da empresa, especialmente quando se levam em conta os valores tutelados pela norma que instituiu a cota.

Destaca-se, ainda, a possibilidade de o Ministério do Trabalho e Previdência estabelecer condições especiais para setores econômicos com baixa taxa de contratação de aprendizes. Trata-se, pois, de condições ainda mais benéficas para setores inteiros historicamente resistentes ao cumprimento da cota legal.

Além de não estabelecer quais serão as condições especiais, delegouse ao Ministério do Trabalho e Previdência a atribuição para este fim. As condições especiais poderão ser ditadas pela conveniência e conjuntura política, em detrimento de direitos fundamentais de adolescentes.

Prestigiam-se, portanto, aquelas empresas que descumprem a lei, colocando-as em posição privilegiada em face de suas concorrentes que observam o dever de contratar aprendizes nos percentuais legais.

Ao invés de coibir o descumprimento da lei, promove-se o seu incentivo.

É de se destacar, ainda, que os benefícios criados pelos artigos 26 e 27 desestimulam o cumprimento da cota legal por empresas que estão regulares, visto que, se não aderirem ao Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizes, estarão em desvantagem concorrencial frente às que aderirem.

Portanto, da leitura da Medida Provisória, extrai-se que foram criados benefícios para empresas que descumprem a cota legal, incentivando, ainda, a inobservância da cota pelas empresas que atualmente a cumprem, ao lhes possibilitar adesão ao Projeto, além de ter sido estabelecida a possibilidade de benefícios ainda mais abrangentes, por delegação ao Ministério do Trabalho e Previdência, para setores inteiros, nos quais se verifica uma taxa de descumprimento elevada.

A consequência será a redução do número de aprendizes contratados, com o agravante de que as empresas não poderão ser compelidas pela auditoria fiscal ao cumprimento da cota legal durante o prazo concedido, contrariando os objetivos arrolados na própria Medida Provisória n.º 1.116/2022, artigo 25, incisos I e II: ampliar



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

o acesso de adolescentes e jovens ao mercado de trabalho por meio da aprendizagem profissional e garantir o cumprimento integral da cota de aprendizagem profissional.

Além da criação de benefícios para as empresas, as alterações da Medida Provisória n.º 1.116/2022, aliadas às do Decreto n.º 11.061/2022, mudaram integralmente a aprendizagem profissional, em ofensa direta aos dispositivos constitucionais acima referidos, conforme será abordado a seguir.

#### 4.2. Público prioritário

A lei da aprendizagem, Lei nº 10.097/2000, contemplou inicialmente apenas adolescentes (14 a 18 anos) como público prioritário da política. Com o advento da Lei 11.180, de 24 de setembro de 2005, houve a ampliação da faixa etária para 24 anos, exceto em relação a pessoas com deficiência, para as quais não havia limite etário máximo. Ainda assim, o Decreto nº 9.579/18, que regulamenta a aprendizagem profissional e que sucedeu o Decreto nº 5.598/05, manteve como público prioritário da política os/as adolescentes e, só nas hipóteses de atividades ou ambientes impróprios ou proibidos para pessoas com menos de dezoito anos, a prioridade era excepcionada.

O Decreto nº 11.061/2022, artigo 53, contudo, promoveu alteração na prioridade de contratação, <u>que passa a ser adolescentes e jovens matriculados no</u> ensino básico.

Ocorre que as pessoas na faixa etária de 14 a 18 anos têm grande dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Dados do IBGE<sup>3</sup> demonstram que para adolescentes é três vezes mais difícil ingressar no mercado de trabalho do que a média nacional. Já para jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos, a dificuldade de ingressar no mercado de trabalho é duas vezes maior do que a média nacional.

Importante salientar que entre 14 e 16 anos, a aprendizagem é a única possibilidade permitida de atividade laboral. Neste contexto, a aprendizagem profissional é um meio seguro, protegido e legal de atender à necessidade de adolescentes que precisam obter renda para subsistência própria ou contribuir com o

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Disponível em: <a href="https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\_source=landing&utm\_medium=explica&utm\_campaign=desemprego</a>. Acesso em 25/05/22.



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

orçamento familiar, aliado à obrigatoriedade de matrícula e frequência à escola até o fim do ensino médio.

Além disso, a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio sobre trabalho infantil, realizada pelo IBGE<sup>4</sup> em 2019, aponta que 78% do trabalho infantil no Brasil, está concentrada na faixa etária de 14 a 18 anos.

Lado outro, é preciso lembrar que os jovens trabalhadores, pessoas com mais de 18 anos, têm um espectro mais amplo de oportunidades de inserção no mercado de trabalho, a exemplo do próprio estágio, o que é justificativa adicional para a manutenção da prioridade de contratação de adolescentes.

A alteração do critério da prioridade – da faixa etária para o nível de escolaridade – descaracterizará completamente o público para o qual foi concebida a aprendizagem profissional, qual seja, adolescentes, uma vez que as empresas têm predileção por contratar jovens com idade superior a 18 anos, os quais não têm restrição para o trabalho, afastando adolescentes da forma mais adequada – para adolescentes com idade entre 14 e 16 anos da única forma, repise-se – de ingresso no mercado de trabalho.

## 4.3. Alteração na idade máxima para inserção na aprendizagem profissional

A Medida Provisória n.º 1.116/2022, modificando a CLT, artigo 428, § 5º, inciso II, altera a idade máxima para a aprendizagem profissional de vinte e quatro anos para vinte e nove anos, nas hipóteses de atividades vedadas a pessoas com menos de vinte e um anos.

Ocorre que a exigência de idade mínima de vinte e um anos para a prática profissional não impõe a ampliação da idade máxima de 24 anos para a realização das atividades práticas da aprendizagem. Isto porque, além da contratação na modalidade direta a partir dos vinte e um anos de idade, havendo tempo hábil para a conclusão do curso de aprendizagem antes de o aprendiz completar vinte e quatro anos, pode o estabelecimento realizar a contratação na forma indireta, prevista no artigo 431 da CLT, ou ainda, na modalidade alternativa de cumprimento da cota legal, nos moldes do artigo 66 do Decreto n.º. 9.579/2018.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Disponível em: . Acesso em 25/05/22.



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

A ampliação da idade máxima para a aprendizagem afasta ainda mais este instituto de sua finalidade precípua, consubstanciada na inclusão socioeconômica de adolescentes, especialmente em situação de vulnerabilidade social, pelo ingresso protegido e adequado no mundo do trabalho. Traz, ainda, precarização e exploração de mão de obra de jovens com idade superior a 24 anos, a princípio já totalmente preparados para ingressarem no mercado de trabalho.

#### 4.4. Cômputo fictício de aprendiz

A Medida Provisória n.º 1.116/2022 acrescentou um § 4º ao artigo 429 da CLT, cujo teor dispõe sobre o cômputo do aprendiz contratado por prazo indeterminado após o término do seu contrato de aprendizagem, para fins de cumprimento da cota de aprendizagem profissional, pelo prazo máximo de doze meses.

O cômputo fictício transforma a obrigação legal de contratar aprendizes em uma imposição apenas sazonal, com períodos de contratação e outros de completa desoneração, o que, além de subverter a própria essência da cota, reduzirá consideravelmente o número de vagas disponíveis para os adolescentes.

Importante observar que os contratos de aprendizagem profissional vigoram, em regra, pelo prazo de um ano ou período um pouco superior. Nesta linha, caso a empresa opte por contratos de aprendizagem profissional de um ano, por exemplo, findo o prazo de vigência poderá ficar por igual período desonerada em relação àquela vaga, o que, por óbvio, reduz o número de vagas de aprendizes.

Além disso, essa proposição tem o potencial de dar margem a fraudes, uma vez que a empresa poderá contratar um empregado, no qual tem interesse, como aprendiz para no futuro efetivá-lo, com o mero intuito de se eximir de cumprir a cota por um ano, frustrando, ademais, a formação técnico-profissional do aprendiz.

#### 4.5. Cômputo em dobro de vulneráveis

A aprendizagem, como já dito, foi concebida para atender prioritariamente adolescentes vulneráveis, que ficariam fora do mercado formal de trabalho com a elevação da idade mínima de 14 para 16 anos. Houve uma preocupação do Estado Brasileiro com a necessidade de conjugar renda, emprego protegido,



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

escolarização e profissionalização a essa parcela da população. Todos esses aspectos foram ressaltados na exposição de motivos do projeto de lei que deu azo à Lei n.º. 10.097/2000.

O cômputo em dobro da contratação de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, conforme previsto no §5º do artigo 429 da CLT, incluído pelo artigo 28 da Medida Provisória n.º. 1.116/2022, desvirtua a essência da aprendizagem e não atende o princípio da proporcionalidade, possuindo viés nitidamente discriminatório, como se a sua admissão constituísse para o empregador ônus ou encargo adicional se comparada à contratação de outros adolescentes ou jovens, o que não é verdadeiro.

A proposta reduz consideravelmente o alcance da cota de aprendizes, uma vez que, atualmente, conforme estudo elaborado pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho<sup>5</sup>, 34% dos aprendizes estão inscritos no Cadúnico. Portanto, a nova normatização reduzirá, de plano, em 17% o potencial da cota de aprendizagem, sem contar as outras normas – da MP e do Decreto - que também trazem redução do número de vagas.

#### 4.6. Base de cálculo

Foram excluídas da base de cálculo os trabalhadores intermitentes e os afastados por auxílio ou benefício previdenciário, conforme o disposto no Decreto nº 11.061/2022, artigo 54, III e IV.

Ocorre que os trabalhadores admitidos através de contrato de trabalho intermitente integram o quadro permanente de empregados, muito embora tenham especial regime de trabalho fixado na norma trabalhista. O mesmo ocorre em relação aos trabalhadores afastados por auxílio ou benefício previdenciário, uma vez que estes empregados compõem o quadro funcional permanente, estando apenas temporariamente afastados do trabalho.

Nesta linha, a exclusão da base de cálculo da aprendizagem profissional dos empregados admitidos por meio de contrato de trabalho intermitente e afastados por auxílio ou benefício previdenciário trará apenas injusto benefício a empregadores, com

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Disponível em: <a href="https://drive.google.com/file/d/1K\_hA2Lx2HI\_n8wg3o\_9e84w3L59I8FJg/view">https://drive.google.com/file/d/1K\_hA2Lx2HI\_n8wg3o\_9e84w3L59I8FJg/view</a>. Acesso em 25 maio 2022.



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

reflexos negativos no número de vagas disponíveis no mercado de trabalho para a aprendizagem profissional.

A exclusão pode significar também a imposição de tratamento não isonômico para empregadores, distinguindo-os por motivação não razoável. A opção pela utilização de contratos intermitentes ou mesmo a existência de empregados afastados por benefício previdenciário não pode constituir uma vantagem para os empregadores que, por razões diversas, estão nestas condições.

Mesmo porque, apesar da previsão da modalidade de contrato intermitente na legislação atual, é indene de dúvidas que o empregador, ao optar por esta espécie de contrato de trabalho, tem redução de seus custos. Como consequência dessa opção, o empregador já tem uma vantagem competitiva em comparação com outros contratantes que utilizem o contrato de trabalho tradicional, o que á agravado com a exclusão destes trabalhadores da base de cálculo da cota de aprendizagem.

O mesmo ocorre em relação aos trabalhadores afastados em razão de beneficio previdenciário. Serão beneficiadas empresas com muitos empregados afastados, sendo que tal circunstância pode ser um indício até mesmo de eventual negligência no cumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho.

Por outro lado, o Decreto nº 11.061/2022, artigo 54-A, estabelece uma vinculação entre a ocupação profissional que integra a base de cálculo e as atividades a serem desenvolvidas na aprendizagem.

Ocorre que a desvinculação entre a aprendizagem e as ocupações existentes no estabelecimento, vigente até a publicação do Decreto nº 11.061/2022, potencializa a contratação de aprendizes e amplia o alcance territorial da aprendizagem.

Efeito contrário será observado com a nova previsão de correlação ocupação profissional/curso de aprendizagem. Isto porque, considerando que a contratação de aprendizes é estabelecida no percentual mínimo de 5% (cinco por cento) das funções que demandem formação profissional existentes no estabelecimento, certamente não haverá oferta de curso de aprendizagem para diversas vagas decorrentes de ocupações com poucos empregados, devido ao custo operacional incompatível com o reduzido número de aprendizes. A ausência de cursos de aprendizagem profissional, neste caso, poderá alcançar municípios inteiros com menor potencial de contratação.

Cabe ser ressaltado, ainda, que o artigo 51-A, do Decreto nº 11.061/2022, estabelece que a base de cálculo da cota legal de aprendizagem é a média de trabalhadores existentes no estabelecimento em período estabelecido em ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência, rompendo com o parâmetro mês de referência.



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

Ocorre que a contratação de empregados por um estabelecimento é dinâmica, variando o quantitativo em razão da conjuntura econômica e setorial. O cumprimento da cota legal de aprendizes, portanto, deve ser atualizada em curtos períodos, sob pena de se distanciar a determinação legal da realidade empresarial.

De fato, o dispositivo em questão traz insegurança jurídica, seja pela possibilidade de, por simples ato do Ministro do Trabalho e Previdência, ser alterada a periodicidade da cota de aprendizagem a ser observada, seja pela possibilidade de haver uma grande distorção entre o número de aprendizes contratados e a quantidade atual de empregados.

Quanto a este último aspecto, poderá ocorrer a superação do limite máximo de 15% (quinze por cento) de aprendizes em relação ao total de empregados em um determinado momento. Basta que seja estabelecida periodicidade com base nos últimos dozes meses e que a média de empregados do estabelecimento no período tenha sido de 500 empregados. Se o estabelecimento contar atualmente com 100 empregados, a cota mínima será de 25 aprendizes pela média dos últimos doze meses (5% de 500). Contudo, agora representará 25% do total de empregados. O mesmo raciocínio aplica-se na situação inversa, hipótese em que o número de aprendizes será, no momento, significativamente inferior a 5% (cinco por cento).

#### 4.7. Prazo do contrato

O artigo 28 da Medida Provisória nº 1.116/2022, que altera o artigo 428 da CLT, e o artigo 45 do Decreto nº 11.061/2022 ampliaram o prazo máximo de duração do contrato de aprendizagem para três anos, ou ainda, para 4 (quatro) anos quando o aprendiz for contratado com idade entre quatorze e quinze anos incompletos; estiver em situação de vulnerabilidade social; ou ainda na hipótese de continuidade do itinerário formativo.

Ocorre que a aprendizagem configura relação de trabalho especial em que há a preponderância do caráter educativo, pedagógico e formação profissional sobre o aspecto produtivo, diante da finalidade deste instituto, conforme se depreende do art. 428 e seguintes da CLT.

Importante salientar que os programas de aprendizagem atuais inseridos no Cadastro Nacional de Aprendizagem têm duração máxima de 2 (dois) anos, de acordo com a legislação anterior à vigência da Medida Provisória nº 1.116/2022 e do



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

Decreto nº 11.061/2022. Via de regra, o tempo de duração previsto para os programas vigentes é bem menor, entre doze e dezesseis meses, no máximo.

Assim, a ampliação do prazo dos contratos que foram elaborados, aprovados e cadastrados para um período menor, considerando o tempo adequado para a aquisição das competências necessárias ao exercício de uma determinada ocupação profissional, redundará em precarização do instituto e em utilização indevida do trabalho de adolescentes e jovens aprendizes como mão de obra barata.

A ampliação do prazo dos contratos de aprendizagem, além de reduzir o acesso de novos(as) adolescentes ao mercado de trabalho, na condição de aprendiz, e a rotatividade necessária para a ampliação do acesso à renda, ao emprego protegido e à elevação da escolaridade, postergará a possibilidade de o aprendiz vir a ser efetivado na empresa como empregado ou mesmo de conseguir um novo contrato de trabalho, obstaculizando a melhoria da sua condição socioeconômica e, portanto, a sua mobilidade social.

#### 4.8. Centralização da cota

O Decreto nº 11.061/2022, artigo 53-B, autoriza a centralização da cota de estabelecimentos da empresa desde que situados na mesma unidade de Federação e que o total do número de aprendizes contratados corresponda, no mínimo, a cento e cinquenta por cento da soma das cotas mínimas de todos os seus estabelecimentos.

Tal medida, entretanto, reduz a capilaridade da aprendizagem profissional para concentrar o cumprimento da cota legal em grandes centros urbanos, prejudicando o direito à profissionalização de adolescentes que vivem em municípios menores e o desenvolvimento destas comunidades.

É importante consignar que a centralização de cota, da forma como trazida, contraria o art. 429 da CLT, que estabeleceu, não à toa, que a cota fosse aferida e cumprida por estabelecimento.

A centralização, portanto, deveria ser admitida apenas por exceção em situações específicas, como na hipótese de estabelecimentos da empresa localizados em pequenos municípios com baixo potencial de contratação de aprendizes, quando não houver condições técnicas da realização das atividades teóricas por ensino a distância.

A centralização da cota legal, ademais, contraria o texto constitucional, que, no artigo 3º, inciso III, estabelece como objetivos fundamentais da República



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

Federativa do Brasil, dentre outros, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

## 4.9. Instituições que podem ministrar a parte teórica da aprendizagem

O artigo 28 da MP nº 1.116/2022, que alterou os artigos 430 e 431 da CLT, e o artigo 50 do Decreto nº 11.061/2022 incluíram, entre as entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica, as instituições educacionais que ofereçam educação profissional e tecnológica públicas e privadas, de ensino médio e superior.

Ocorre que a aprendizagem profissional constitui imprescindível política pública de inclusão social de adolescentes em situação de vulnerabilidade social, não se compatibilizando com cursos de educação profissional tecnológica, que são de nível superior.

O acesso à formação técnico-profissional conciliada com a educação promovida pela aprendizagem, se destinada a jovens que estejam matriculados em cursos de educação profissional tecnológica, direciona a aprendizagem àqueles que estão adquirindo formação educacional e profissional de nível superior, em prejuízo ao direito universal à profissionalização, na medida que reduz as oportunidades de adolescentes, principalmente em situação de vulnerabilidade social, obterem formação integral e adequada.

Isso porque adolescentes em situação de vulnerabilidade social – a exemplo dos que estão no trabalho infantil – têm baixa escolarização, apresentam distorção idade/ano escolar e raramente estão no ensino médio, muito menos no ensino profissional e tecnológico.

A educação profissional tecnológica, portanto, afasta os/as adolescentes da cota de aprendizagem e prestigia jovens com idade superior a 18 anos, distorcendo a finalidade para a qual a cota de aprendizagem foi concebida.

4.10. Ampliação do rol de entidades e empresas nas quais pode ser realizada a contratação de aprendizes de forma indireta



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

De outra banda, a Medida Provisória nº 1.116/2022, alterou o artigo 431 da CLT, ampliando o rol de entidades sem fins lucrativos que podem contratar aprendizes de forma indireta, passando a prever outras finalidades institucionais, diversas da assistência ao adolescente e da educação profissional.

Ocorre que as entidades sem fins lucrativos que possuem como objetivo a assistência ao adolescente e a educação profissional são vocacionadas à realização da aprendizagem profissional. Entidades com finalidades outras, tais como assistência social, cultura e atividades religiosas, não possuem objeto social adequado ao desenvolvimento da aprendizagem profissional mediante "programa de aprendizagem desenvolvido sob orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica" (CLT, artigo 428, §1°).

O resultado será a utilização da aprendizagem para obtenção de mão de obra barata e precarizada, em prejuízo à adequada profissionalização de adolescentes e jovens.

É de se destacar que a alteração do artigo 431 autoriza, ainda, a contratação indireta de adolescentes por microempresas ou empresas de pequeno porte, com as quais será formalizado o vínculo de emprego do aprendiz, sem que a empresa cumpridora se responsabilize pelos encargos trabalhistas da contratação, o que pode trazer sérios riscos de inadimplência.

A possibilidade de contratação de aprendizes de um estabelecimento por microempresas ou empresas de pequeno porte fragilizará as entidades vocacionadas à execução da aprendizagem, em prejuízo da adequada formação profissional de adolescentes e jovens, evidenciando nítida mercantilização da cota mediante a transferência de responsabilidades, como se os aprendizes fossem mercadorias, o que não se pode admitir.

## 4.11. Locais das atividades práticas da aprendizagem em empresas terceirizadas

O artigo 29 da Medida Provisória nº 1.116/2022 dispõe que os contratos de terceirização de mão de obra preverão as formas de alocação dos aprendizes da contratada nas dependências da empresa ou da entidade contratante, em quantitativos equivalentes aos estabelecidos no art. 429 da CLT.



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

O dispositivo gera insegurança jurídica quanto ao local em que o aprendiz da empresa prestadora de serviços realizará as atividades práticas e ao percentual de aprendizes a serem contratados.

O local de realização das atividades práticas deve estar previsto no contrato de aprendizagem e a transferência do aprendiz, admitida por exceção, deve contar com a anuência deste último, bem como com a da entidade formadora, além de não poder ocasionar prejuízo ao aprendiz, ao projeto pedagógico, ao processo de aprendizagem e ao horário escolar.

Do mesmo modo, a expressão "quantitativos equivalentes" é imprecisa e pode ocasionar discussão sobre o correto cumprimento da cota legal, que deve observar os percentuais mínimo e máximo de contratação de aprendizes que se encontram expressos na CLT.

# 4.12. Aproveitamento de cursos ou parte de curso da educação profissional e tecnológica, incluídos os cursos de formação inicial e continuada e de qualificação profissional

O Decreto nº 11.061/2022 autoriza, em seu artigo 65-B, o aproveitamento, nos programas de aprendizagem profissional, de cursos ou parte de curso da educação profissional e tecnológica, incluídos os cursos de formação inicial e continuada e de qualificação profissional, gratuitos, na hipótese de serem ofertados pelas entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica a que se refere o art. 50 ou ofertados por meio de programas de política públicas de qualificação profissional dos Governos federal, estaduais, distrital ou municipais.

Nesta hipótese, poderão ser aproveitados os cursos ou parte dos cursos concluídos até o limite de um ano antes do início do contrato de aprendizagem profissional.

Contudo, a aprendizagem profissional proporciona formação técnico-profissional metódica ao aprendiz, através de ensinamentos teóricos e vivências práticas relativas à determinada ocupação, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho, consoante o disposto na CLT, artigo 428, §4°.

Desse modo, ao autorizar o aproveitamento de cursos anteriores ao início do contrato de aprendizagem, o dispositivo rompe com a imprescindível conexão entre a teoria e a prática, que justifica a existência deste relevante instituto, possibilitando que a



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

aprendizagem seja utilizada para obtenção de mão de obra barata e precarizada, em prejuízo à adequada profissionalização de adolescentes e jovens.

Ademais, as atividades teóricas constituem horário de trabalho e como tal são remuneradas, de modo que a previsão de aproveitamento de cursos concluídos antes do início de vigência do contrato de aprendizagem, viola o disposto no referido §4º, do artigo 428, da CLT, que impõe a realização orquestrada de atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva.

O dispositivo em comento, portanto, retira parte das atividades teóricas do contexto contrato de trabalho especial de aprendizagem, suprimindo, por consequência, a respectiva remuneração e proteção social.

Além disso, não há dúvidas de que serão priorizados para contratação jovens que comprovem, no processo seletivo, a realização de cursos elencados neste dispositivo, para fins de aproveitamento no programa de aprendizagem, visto que poderão concentrar o curso de aprendizagem em atividades práticas, atendendo ao interesse exclusivo das empresas.

Haverá, sem dúvidas, preterição de adolescentes em situação de vulnerabilidade social, que deveriam ser o público prioritário. Isto porque apresentam baixa escolaridade, muitas das vezes sem terem completado o ensino fundamental, muito menos cursado educação profissional e tecnológica.

#### 4.13. Carga horária teórica da aprendizagem

Em regra, a carga horária teórica da aprendizagem deve representar, no mínimo, 20% (vinte por cento), da carga horária total ou 400 (quatrocentas) horas, o que for maior.

No entanto, o parágrafo único, do artigo 64-A, do Decreto nº 11.061/2022, dispõe que, no caso de programas de aprendizagem profissional relacionados às ocupações previstas no nível um do Quadro Brasileiro de Qualificação do Ministério do Trabalho e Previdência, a carga horária das atividades teóricas será de, no mínimo, 20% (vinte por cento), sem limitação mínima de quantidade de horas.

Deste modo, para as atividades enquadradas na hipótese do dispositivo, a carga horária teórica poderá ser significativamente inferior à carga horária das atividades práticas, prejudicando o conteúdo pedagógico necessário para a formação



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

técnico profissional metódica centrada na prevalência do aspecto formativo e não no produtivo.

#### 4.14. Jornada de aprendizes

A Medida Provisória nº 1.116/2022, artigo 28, acrescentou um §3º, ao artigo 432, da CLT, que estabelece o limite diário de oito horas para a jornada de aprendizes que tenham completado o ensino médio. A regra consta igualmente no Decreto nº 11.061/2022, artigo 60, § 3º.

Ocorre que os dispositivos referidos, de forma diversa da previsão contida no §1°, do artigo 432, da CLT, não determinam o cômputo das horas destinadas à aprendizagem teórica, autorizando, em tese, uma jornada de oito horas de atividades exclusivamente práticas.

Entretanto, a execução de uma jornada com atividades meramente práticas no mesmo padrão dos empregados do estabelecimento desvirtua a finalidade do instituto da aprendizagem, com predomínio do aspecto produtivo sobre o pedagógico e profissional.

Afasta-se, deste modo, a finalidade de formação técnico profissional metódica, em tarefas de complexidade progressiva, em prol da execução de atividades eminentemente práticas sem a necessária correlação com a aquisição de conhecimentos teóricos.

A aprendizagem, nesta situação, se torna meio de utilização de mão de obra barata e precarizada, visto que as atividades exercidas pelos empregados do estabelecimento serão executadas por aprendizes com salários mais baixos e encargos trabalhistas reduzidos, durante a mesma jornada.

## 4.15. Tempo de deslocamento entre entidade qualificada em formação técnico profissional metódica e estabelecimento

Destaca-se, ainda, a exclusão do tempo de deslocamento do aprendiz entre a entidade que ministra a parte teórica e o estabelecimento onde são realizadas as atividades práticas, conforme o disposto no § 4º, do artigo 432, da CLT, na redação



Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Coordinfância

dada pelo artigo 28 da Medida Provisória nº 1.116/2022, e no § 4º, do artigo 60, do Decreto nº 11.061/2022.

Observa-se que não se trata de horas itinerantes, consistentes no deslocamento entre a residência e o local de trabalho e vice-versa, hipótese na qual a CLT autoriza a exclusão no cômputo da jornada, mas de deslocamento realizado entre dois locais de trabalho, que, juntos com o deslocamento entre eles, devem equivaler à jornada de trabalho do(a) aprendiz.

Portanto, o deslocamento na situação vertente ocorre no interesse do trabalho, de modo que a sua exclusão do cômputo da jornada coloca o aprendiz em posição de desvantagem jurídica em relação aos(às) empregados(as) regulares.

#### 5. Conclusão

Pelo exposto, o Ministério Público do Trabalho, por sua Coordenadoria de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – COORDINFÂNCIA, EXPEDE esta nota técnica, **para orientar a atuação dos(as) Membros(as) do Ministério Público do Trabalho,** considerando a inconstitucionalidade formal da Medida Provisória nº 1.116/2022, artigos 25 a 31, por ausência do requisito de urgência para a sua edição, assim como pela inconstitucionalidade material da Medida Provisória nº 1.116/2022, artigos 25 a 31, e do Decreto nº 11.061/2022, por ofensa aos direitos fundamentais à educação e profissionalização de adolescentes.

Brasília/DF, 1º de junho de 2022.

Ana Maria Villa Real Ferreira Ramos PROCURADORA DO TRABALHO COORDENADORA NACIONAL DA COORDINFÂNCIA

Wagner Gomes do Amaral PROCURADOR DO TRABALHO VICE COORDENADOR NACIONAL DA COORDINFÂNCIA



#### MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Assinatura/Certificação do documento **PGEA 005931.2022.00.900/3 Nota Técnica nº 000049.2022** 

Signatário(a): ANA MARIA VILLA REAL FERREIRA RAMOS

Data e Hora: 01/06/2022 13:27:08 Assinado com login e senha

Signatário(a): WAGNER GOMES DO AMARAL

Data e Hora: 01/06/2022 13:32:27 Assinado com login e senha

 $Endereço para verificação do documento original: https://protocoloadministrativo.mpt.mp.br/processo Eletronico/consultas/valida_assinatura.php?m=2\&id=7985960\&ca=231F3SAKUBREX61C$