



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade
Assessoria Técnica

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18/2011

Ementa: Dá nova redação ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, para autorizar o trabalho sob o regime de tempo parcial a partir dos quatorze anos de idade.

Autor: Dilceu Sperafico (PP-PR) e outros.

Relator: Paulo Eduardo Martins (PSC-PR)

VOTO EM SEPARADO

(Das Deputadas e Do Deputado Fernanda Melchionna, Ivan Valente e Sâmia Bomfim)

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2011, analisando a sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, já tendo o relator designado apresentado parecer favorável à reforma constitucional a fim de que seja instalada Comissão Especial para sua análise de mérito.

Em que pesem os esforços dos defensores da presente Proposta de Emenda à Constituição, é de rigor de destacar que a PEC 18/2011 prevê uma série de violações à Carta Magna, o que deve acarretar em sua rejeição, conforme se passará a expor.

I – Breve histórico do trabalho da criança e do adolescente na Constituição Federal de 1988

Antes de adentrarmos à análise pormenorizada das inconstitucionalidades



presentes na PEC 18/2011, é necessário que seja feita uma breve explanação acerca do histórico constitucional do trabalho infantil¹ a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal, quando de sua promulgação em 1988, foi bastante infeliz ao permitir o trabalho da criança e do adolescente, possuindo o seu artigo 7º, XXXIII, a seguinte redação:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz;

Pelo texto original, conforme se observa, a partir dos 14 aos completos a pessoa poderia laborar em qualquer função que não fosse em horário noturno, perigoso ou insalubre. Assim, poderia exercer qualquer trabalho extenuante sem qualquer tipo de direito à redução de jornada a fim de não prejudicar sua frequência e seu desempenho escolar.

Outro ponto crítico do texto constitucional originário é não estabelecer uma idade mínima para o início do trabalho na condição de aprendiz. Isto é, sabe-se que tal condição prevê uma jornada de trabalho reduzida, bem como a necessidade de se manter a frequência e o desempenho escolar, todavia a permissão para este trabalho sem a previsão de uma idade mínima colocava em risco uma série de direitos básicos da criança e do adolescente, como o direito à convivência familiar, à convivência comunitária, ao lazer, ao desporto etc.

1 Cumpre destacar que a PEC aqui em análise, bem como suas propostas apensadas, será tratada como regulamentadora de trabalho infantil, ainda que seus defensores sustentem que seus efeitos somente se aplicarão aos adolescentes.

É que tal informação é mentirosa, haja vista o teor da PEC 274/2013, apensada ao presente projeto.

Ademais, ainda que não o fosse, tal diferenciação entre crianças e adolescente existe apenas no Estatuto da Criança e do Adolescente, inexistindo na seara internacional como se observa no art. 1º da Convenção sobre os Direitos da Criança, internalizada no Brasil por meio do Decreto 99.710/1990, que define criança como “todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes”.



Foi justamente observando a discrepância entre o dispositivo anteriormente transcrito e os postulados básicos do Direito da Criança e do Adolescente previstos nos principais tratados internacionais assinados pelo Brasil que o Congresso Nacional, no exercício de seu poder constituinte reformador, promulgou a Emenda Constitucional nº 20/1998, a fim de dar ao artigo 7, XXXIII, da Constituição Federal de 1988 a seguinte redação:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

Assim, percebe-se a definição de regras muito claras acerca do trabalho na infância e na adolescência: (i) a proibição de trabalho em qualquer condição da pessoa com menos de 14 anos de idade; (ii) a possibilidade de trabalho na condição de aprendiz da pessoa que conta com idade entre 14 e 16 anos; (iii) a possibilidade de trabalho a partir dos 16 anos de idade, desde que não seja noturno, perigoso ou insalubre; e (iv) a possibilidade de trabalho sem as vedações anteriores a partir dos 18 anos completos.

Conforme se observa, tal redação constitucional se coaduna muito mais com princípios basilares da legislação da infância, como o da máxima proteção e absoluta prioridade.

Todavia, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI, apresentou Ação Direta de Inconstitucionalidade, autuada sob o nº 2.096, sustentando que o dispositivo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998 deveria ser rechaçado pelo Supremo Tribunal Federal.

De acordo com a CNTI, a atual redação do artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988, violaria direitos fundamentais do adolescente, notadamente o direito ao trabalho, aduzindo, conforme relatório da ADI 2.096 que:

“a realidade social brasileira está a exigir o trabalho de



menores, a partir dos 14 anos de idade” (fls. 10), pois a atividade laboral dos adolescentes menores de dezesseis (16) anos mostra-se imprescindível à sobrevivência e ao sustento do próprio trabalhador infantil e de sua família, motivo pelo qual “é melhor manter o emprego do que ver passando fome o próprio menor e, não raras vezes, a sua família”.

Aduzindo que “é melhor o menor trabalhar, ainda que no período da infância, do que vir a morrer de fome”, a CNTI pugnou pela inconstitucionalidade da redação do artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988, conferida pela Emenda Constitucional nº 20/1988, reestabelecendo o texto original do dispositivo da Constituição.

O Supremo Tribunal Federal, felizmente, não acolheu tais argumentos que visavam jogar crianças e adolescentes à própria sorte e desvincular o Estado da necessidade de implementar políticas públicas para a efetivação de direitos humanos básicos, sendo necessário trazer trechos do voto do iminente relator da ADI 2.096, Ministro Celso de Mello, proferido no julgamento ocorrido em 02.10.2020:

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, fundada nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (CF, art. 1º, IV), assegurou à criança e ao adolescente o **direito à profissionalização e à proteção no trabalho (CF, art. 227, “caput”), cujo exercício, em harmonia com os postulados da doutrina da proteção integral, deverá observar, sempre, o respeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (CF, art. 227, § 3º, V)**, orientando-se com base nos princípios que estabelecem a primazia do interesse da criança e do adolescente e a absoluta prioridade dos seus direitos.

O direito à profissionalização, no entanto, **pressupõe que a atividade laboral mostre-se compatível com o estágio de desenvolvimento do adolescente, tornando-se um**



fator coadjuvante no processo individual de descoberta de suas potencialidades e de conquista de sua autonomia, devendo ser realizada em ambiente de trabalho adequado, que o mantenha a salvo de toda forma de negligência, de violência, de crueldade e de exploração, tal como enfatiza MARTHA DE TOLEDO MACHADO (“A Proteção Constitucional de Crianças e Adolescentes e os Direitos Humanos”, p. 176/178, item n. 7.2.1, 2003, Manole).

(...)

Verifica-se, desse modo, que o Congresso Nacional, no desempenho de seu poder reformador, **atento à necessidade de resguardar os direitos e interesses das crianças e dos adolescentes, assegurando-lhes atenção prioritária e respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento, proibiu a exploração de natureza estritamente econômica do trabalho infantil, vedando, nos termos do art. 7º, XXXIII (na redação dada pela EC nº 20/98), aos jovens com idade inferior a 16 (dezesseis) anos, a prestação de qualquer forma de trabalho, ressalvada a atividade laboral de caráter predominantemente educativo exercida a partir dos 14 (quatorze) anos, na condição de aprendiz.**

Avançando, restou acolhido o entendimento de que a pretensão da autora da ADI 2.096 se revela como flagrante hipótese de retrocesso social, posto que acarretaria em passo atrás na efetivação de direitos básicos da criança e do adolescente, atribuindo a tais pessoas em situação de desenvolvimento o ônus que deveria ser suportado pela família, Estado e sociedade, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal.

II – DO JUÍZO ADMISSIBILIDADE DA PRESENTE PROPOSTA DE EMENDA



À CONSTITUIÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2011 e suas propostas apensadas vêm a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a realização de análise preliminar de constitucionalidade, para então, na remota hipótese de aprovação, ter instalada Comissão Especial para discussão do texto.

A PEC 18/2011 e seus apensos pretendem promover as seguintes alterações:

- **PEC 18/2011** – Pretende dar a seguinte redação ao artigo 7º, XXXIII, da CF: *proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz ou sob o regime de tempo parcial, a partir de quatorze anos.*
- **PEC 32/2011** - Pretende dar a seguinte redação ao artigo 7º, XXXIII, da CF: *proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos.*
- **PEC 274/2013** - Pretende dar a seguinte redação ao artigo 7º, XXXIII, da CF: *Proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos, e de qualquer trabalho a menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz ou mediante autorização dos pais.*
- **PEC 107/2015** - Pretende dar a seguinte redação ao artigo 7º, XXXIII, da CF: *proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos, assegurado aos menores de 18 e mais de 16 anos o direito de Assinar Carteira de Trabalho definitiva, e na condição de aprendiz os jovens com mais de 14 e menos de 16 anos.*
- **PEC 108/2015** - Pretende dar a seguinte redação ao artigo 7º, XXXIII, da CF: *proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, desde que estejam frequentando regularmente a escola;*



- **PEC 77/2015** - Pretende dar a seguinte redação ao artigo 7º, XXXIII, da CF: *proibição de qualquer trabalho a menores de quinze anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.*
- **PEC 2/2020** - Pretende dar a seguinte redação ao artigo 7º, XXXIII, da CF: *proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de treze anos.*

Conforme se observa, a presente PEC, e todas as suas propostas apensadas, representam graves ataques aos direitos das crianças e dos adolescentes, uma vez que podem ser sintetizadas como alargamento das regras do trabalho infantil, em flagrante hipótese de inconstitucionalidade por **violação ao princípio da vedação ao retrocesso social**:

Uma análise aprofundada de nosso texto constitucional nos permite verificar a presença de uma obrigação de o Estado não regredir na efetivação dos direitos fundamentais, sejam individuais ou sociais. É o que a doutrina e jurisprudência denominam de vedação ao retrocesso social.

Dentre os dispositivos constitucionais que, conjugados, permitem assegurar a existência de tal vedação, podemos mencionar aqueles que fazem menção expressão ao Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput); à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); à aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º, §1º); à proteção da confiança e segurança jurídica (art. 1º, caput, e ainda art. 5º, XXXVI); bem como a cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, IV, que veda a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias fundamentais.

Assim, uma vez que é atingida certa proteção jurídica a determinado direito, é vedado ao Estado regredir na referida proteção. Tem-se, assim, que a efetivação de direitos humanos e sociais devem ser encapadas de forma definitiva, em marcha sempre adiante, somente podendo se falar em diminuição dessa proteção em raríssimas hipóteses temporárias e justificadas.

Como não poderia deixar de ser, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (conhecida como o Pacto de São José da Costa Rica), internalizado no Brasil



por meio do Decreto 678/1992, prevê a cláusula de progressividade na efetivação dos direitos humanos (que, de maneira errônea, costuma ser interpretada de forma a legitimar a famigerada teoria da reserva do possível), a saber:

ARTIGO 26. Desenvolvimento Progressivo

Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providência, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

Assim, é nítido que o objeto das presentes propostas é inconstitucional e inconvencional.

O próprio Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 2.069/DF, em outubro de 2020, por meio do voto de seu relator, Ministro Celso de Mello, manifestou que voltar ao texto original do artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal, isto é, aquele antes da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 20/98, acarretaria em grave retrocesso social, a saber:

Para além de todas as observações que venho de fazer, há a considerar, ainda, um outro parâmetro constitucional que merece ser invocado no caso ora em julgamento.

Refiro-me ao **princípio da proibição do retrocesso**, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, **impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive**, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (GILMAR FERREIRA MENDES,



INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais”, 1ª ed./2ª tir., p. 127/128, 2002, Brasília Jurídica; J. J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 320/322, item n. 03, 1998, Almedina; ANDREAS JOACHIM KRELL, “Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha”, p. 40, 2002, Sergio Antonio Fabris Editor; INGO W. SARLET, “Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988”, “in” Interesse Público, p. 91/107, n. 12, 2001, Notadez; THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA, “O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso”, p. 107/139, itens ns. 3.1 a 3.4, 2013, LTr, v.g.).

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos, degradados ou suprimidos.

(...)

Sendo assim, pelas razões expostas, e acolhendo, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, julgo improcedente a presente ação direta e **confirmando, em consequência, a plena validade constitucional da norma fundada no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, na redação que lhe deu a EC nº 20/98, restando vedado “qualquer trabalho a menores**



de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos". (grifamos)

Pois bem, é evidente que o conteúdo da proposta sob análise é absolutamente inconstitucional, posto que a ampliação das hipóteses de trabalho na infância e na adolescência acarreta riscos ao regular desempenho escolar, além de ignorar que tais pessoas se encontram em peculiar fase de desenvolvimento psicológico e físico, ameaçado por conta da exposição ao trabalho extenuante. Se tal proposta não representa flagrante hipótese de retrocesso social, nada representará.

III – Breves considerações acerca do mérito das propostas

Quando ao mérito da presente proposta, embora este não seja o momento adequado para o debate aprofundado, é necessário tecer breves considerações acerca.

É que os defensores da proposta sustentam que milhares de crianças do Brasil se veem obrigadas a trabalhar de forma irregular, haja vista a proibição constitucional, a fim de contribuir com o sustento de suas famílias.

Assim, a eventual aprovação da proposta buscaria levar proteção a essas crianças marginalizadas, que hoje exercem diversas ocupações, como a mendicância, a venda de produtos em semáforos, cuidador de carros em vias públicas etc.

Pois bem, não sendo possível saber se tais defensores sustentam tais teses por absoluto desconhecimento do tema ou por profunda má-fé, os adolescentes, a partir dos 14 anos de idade, já podem laborar na condição de aprendiz, condição atualmente regulamentada pela Lei nº 10.097/2000 que visa inserir o jovem no mercado de trabalho sem com isso prejudicar o seu rendimento escolar.

Assim, o jovem de 14 anos pode, atualmente, estudar no período da manhã e trabalhar na condição de aprendiz no período da tarde, com direito à jornada de trabalho reduzida a fim de não atrapalhar seu desempenho acadêmico.

Tal atividade laboral em caráter complementar à escola respeita o direito à educação do jovem, bem como proporciona o seu direito à profissionalização, além de lhe conferir alguma renda, haja vista a jornada reduzida e a necessidade de frequência



escolar e desempenho satisfatório.

Assim, fragilizar a lógica do trabalho como aprendiz aprendiz terá como único escopo fragilizar a proteção de direitos conferidos à criança e ao adolescente por tratados internacionais firmados pelo Brasil, na Constituição Federal e em dispositivos legais.

Ademais, tal fragilização em nada mudará a condição das crianças que hoje realizam atividade extenuantes para contribuir com o próprio sustento, haja vista que elas seriam inseridas como mão de obra barata no atual mercado de trabalho que já conta com milhões de desempregados.

Caso este não seja o objetivo real dos defensores da presente proposta, isto é, caso não queiram prejudicar o direito a educação de milhões de crianças em situação de vulnerabilidade e engrossar as fileiras dos desempregados, diminuindo ainda mais o poder de barganha da classe trabalhadora, o caminho para evitar a marginalização de crianças pobres está na formulação de políticas públicas concretas, que visem a proteção do vínculo escolar e não joguem nos ombros das crianças e dos adolescentes o ônus de prover seu próprio sustento.

Isto é, os defensores da proposta defendem que jovens em situação de vulnerabilidade já se encontram trabalhando, exercendo funções diversas, como, por exemplo, a de engraxate ou de vendedor de doces, todavia, ao invés de buscarem meios de que estes jovens possam voltar ao ambiente escolar, defendem que eles possam trabalhar nas mesmas condições, contudo com registro em carteira de trabalho e conferindo lucro a alguém que se aproveita desta situação de vulnerabilidade.

O reconhecimento de que muitas crianças e adolescentes se encontram trabalhando é importante para se buscar construir políticas públicas capazes de evitar a evasão escolar, como políticas de redistribuição de renda voltadas às famílias condicionadas à frequência escolar de crianças e adolescentes, bem como seu bom desempenho. Tal qual o bolsa-família, extinto por Jair Messias Bolsonaro após 18 anos de existência, com reconhecimento nacional e internacional de bons resultados.

IV – Das conclusões





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade
Assessoria Técnica

Diante de todo o exposto, salta aos olhos que a PEC 18/2011 representa graves retrocessos sociais, uma vez que desconsidera a criança e o adolescente como sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento, devendo ser protegidos das mazelas sociais de uma Estado desigual e violento.

A PEC aqui tratada somente busca legitimar a exploração da mão de obra barata, ignorando graves problemas que levam crianças e adolescentes à situação de vulnerabilidade, bem como não busca resolver problemas graves como o da evasão escolar.

Destarte, apresentamos nosso voto no sentido de considerar *inconstitucional* a presente Proposta de Emenda à Constituição, destacando, desde já, contrariedade também ao seu mérito

Sala da Comissão, de 2021.

Fernanda Melchionna
Deputada Federal

Ivan Valente
Deputado Federal

Sâmia Bomfim
Deputada Federal





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade
Assessoria Técnica



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218211436300>





Voto em Separado **(Da Sra. Fernanda Melchionna)**

Dá nova redação ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, para autorizar o trabalho sob o regime de tempo parcial a partir dos quatorze anos de idade.

Assinaram eletronicamente o documento CD218211436300, nesta ordem:

- 1 Dep. Fernanda Melchionna (PSOL/RS)
- 2 Dep. Ivan Valente (PSOL/SP)
- 3 Dep. Sâmia Bomfim (PSOL/SP)

