

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2011

Apensados: PEC nº 35/2011, PEC nº 274/2013, PEC nº 107/2015, PEC nº 108/2015, PEC nº 77/2015 e PEC nº 2/2020

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:** Deputado DILCEU SPERAFICO

**Relator:** Deputado PAULO EDUARDO MARTINS

### I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2011 altera o inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, para permitir o trabalho a partir dos quatorze anos de idade, sob o regime de tempo parcial.

À proposta principal foram apensadas as seguintes proposições:

1) PEC nº 35/2011, do Deputado Onofre Santo Agostini e outros, que *altera o art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal para permitir que o adolescente possa ser empregado a partir dos quatorze anos* (retira a limitação de que o trabalho a partir dos quatorze anos de idade somente possa ser realizado mediante contrato de aprendizagem);

2) PEC nº 274/2013, do Deputado Edinho Bez e outros, que *dá nova redação ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal para reduzir o limite mínimo de idade para o trabalho* (permite qualquer trabalho a partir de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz ou mediante autorização dos pais);



3) PEC nº 77/2015, do Deputado Ricardo Izar e outros, que *altera o art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, para dispor sobre a maioria laboral* (reduz para quinze anos a idade para a qual é permitido o trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos);

4) PEC nº 107/2015, do Deputado Professor Victório Galli e outros, que *altera dispositivo do Inciso XXXIII do Art. 7º da Constituição Federal de 1988, para autorizar os jovens com idade superior a 16 anos a assinarem suas carteiras de trabalho não mais como aprendizes* (proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos, assegurado aos menores de dezoito e maiores de dezesseis anos o direito de assinar Carteira de Trabalho definitiva, e na condição de aprendiz os jovens com mais de quatorze e menos de dezesseis anos);

5) PEC nº 108/2015, do Deputado Celso Russomanno e outros, que *altera a Constituição Federal para permitir o trabalho para o menor a partir de 14 anos* (permite o trabalho a partir de quatorze anos de idade, desde que o adolescente esteja frequentando regularmente a escola).

6) PEC nº 2/2020, do Deputado Kim Kataguirí, que *altera o inciso XXXIII, do artigo 7º, da Constituição Federal para ampliar para quatorze anos a idade mínima para o exercício de trabalho diurno e não insalubre ou perigoso*.

Como se observa, o objetivo em comum das Propostas de Emenda à Constituição é permitir o trabalho a partir de idade inferior à prevista no texto vigente da Constituição Federal, que proíbe qualquer trabalho aos menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. A exceção é a PEC nº 107/2015, que apenas assegura aos menores de dezoito e maiores de dezesseis anos o “direito de assinar Carteira de Trabalho definitiva”.

Com pequenas variações, as justificações apresentadas trazem argumentos relacionados à ociosidade, que leva os jovens ao envolvimento com o crime e ao trabalho informal, a que têm que recorrer os menores de idade, para, em face da conjuntura econômica, auxiliarem no sustento da família.



É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o exame da admissibilidade das propostas sob análise, nos termos do art. 202, *caput*, combinado com o art. 32, IV, “b” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A PEC nº 18/2011 e suas apensadas foram arquivadas ao final da legislatura passada, nos termos do art. 105 do RICD, tendo sido desarquivadas em atendimento ao Requerimento nº 130/2019, do Deputado Ricardo Izar, um dos autores da PEC nº 77/2015.

No tocante à iniciativa, o número de assinaturas é suficiente em todas as propostas, conforme atestou a Secretaria - Geral da Mesa nos autos. Não há, neste momento, limitações circunstanciais ao poder de reforma constitucional, eis que o país não se encontra na vigência de estado de sítio, de estado de defesa, nem de intervenção federal. As propostas de emenda em exame, tanto a principal quanto as apensadas, não são tendentes a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos Poderes. A matéria em tela tampouco foi rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa.

O Constituinte originário de 1988 inscreveu na Carta Magna o seguinte dispositivo:

Art. 7º.....

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

.....

Mais tarde, por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 1988, deu-se a seguinte redação ao dispositivo:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Eduardo Martins  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219312377300>





Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Eduardo Martins  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219312377300>



Art. 7º .....  
 Art. 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:  
 .....

As propostas apresentadas tratam, como se comprova com facilidade, de voltar o texto constitucional à sua redação original, com exceção da PEC nº 2/2020, que pretende estabelecer a idade mínima em treze anos.

Preliminarmente se observa que considerar a idade mínima de 14 anos como inconstitucional implica a possibilidade de entendermos como inconstitucionais as disposições do constituinte originário.

No papel de guardião da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815/DF, já foi chamado a decidir sobre a possibilidade de uma norma constitucional originária ser declarada inconstitucional.

A ADI nº 815 foi submetida ao julgamento do Plenário do STF, cujos integrantes seguiram, por unanimidade, o voto do Ministro Moreira Alves, para quem é impossível declaração de inconstitucionalidade de norma originária em face de uma outra norma originária em um modelo de Constituição rígida. O Relator lembrou a doutrina bem assentada de que “a distinção entre leis constitucionais em sentido material e formal não se aplica aos regimes de constituição escrita ou rígida, pois são indistintamente constitucionais todas as cláusulas constantes da Constituição, seja qual for o seu conteúdo ou natureza”.

De fato, não há sentido em valorar como constitucionais algumas normas do constituinte originário em detrimento de outras. Espancando quaisquer dúvidas por acaso existentes, a decisão do STF reiterou expressamente a tradição da história constitucional brasileira, rejeitando a diferenciação entre as normas originárias.

A menção dessa doutrina e dessa jurisprudência nos parece importante na avaliação da admissibilidade das propostas, tendo em vista que,



antes do arquivamento, elas já haviam recebido parecer favorável à admissibilidade, da lavra do Relator Deputado Paulo Maluf. Antes desse arquivamento, as propostas também receberam nove votos em separado, com abundância de alegações em contrário, que foram acolhidas e organizadas no fundamento do Parecer do Relator que nos antecedeu, Deputado João Roma, e que podem ser sintetizadas em três pontos:

a) considerar que o retorno à redação formulada pelo constituinte de 1988 fere norma constitucional consubstanciada no art. 227 da CF, que trata da proteção à criança, ao adolescente e ao jovem.

b) considerar alteração realizada pelo constituinte derivado, como direito social protegido por cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, também conhecidos como cláusulas pétreas.

c) considerar a redação inconstitucional com fundamento em construção doutrinária que argui obstáculo constitucional em razão de retrocesso social à frustração e ao inadimplemento, pelo poder público, de direitos prestacionais.

O argumento sintetizado no item “a” choca-se com o conceito de unidade da Constituição a que nos referimos no julgado do STF acima descrito. Se a idade mínima de 14 anos, inscrita no art. 7º da Carta, não era incompatível com o princípio de proteção da criança e do adolescente, inscrito no art. 27 da mesma Constituição, não o seria agora que a proposta busca apenas retornar as disposições do constituinte originário. Na verdade, tal alegação não se sustenta sozinha, sem se apoiar na chamada doutrina da “proibição do retrocesso”.

Por sua vez, as cláusulas pétreas presentes no art. 60, § 4º, dizem respeito à forma federativa de Estado; ao voto direto, secreto, universal e periódico; à separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e aos direitos e garantias individuais. A tese defendida no item “b” acima, no Parecer do Relator que nos antecedeu e nos votos em separado, em contrário ao Parecer do Deputado Paulo Maluf, obriga-nos a um exercício brutal de tolerância intelectual com os conceitos, pois implica assimilar direitos individuais e sociais em uma só categoria, de modo a aplicar o conceito de



cláusula pétrea a uma redação cujo conteúdo coincide com o próprio constituinte originário.

Finalmente, o argumento do item “c” – a “proibição de retrocesso” – tem, na verdade, o mesmo escopo de assimilar direitos individuais e sociais numa só unidade e os engessar sob os grilhões das cláusulas pétreas. Trata-se de doutrina bastante perigosa e insustentável sem a assunção de um padrão ideológico que defina, *a priori*, o que é “para trás” e o que é “para frente”. De fato, se determinado grupo político, em determinado momento da história, lograr inserir no texto constitucional um direito social, é certo que, para esse grupo e para esse momento, esse dispositivo é um “para frente”. Porém a doutrina da “proibição do retrocesso” obriga a todos os demais agentes políticos a incorporarem para sempre esse conceito de “avanço” no seu padrão ideológico e na sua linha de ação política, pois qualquer conceito ou ação em sentido oposto será considerado um retrocesso e vedado constitucionalmente. Ora, é evidente que estamos aí a fragilizar um princípio fundamental, inscrito, não por mera coincidência, no art. 1º, V, da Constituição de 1988, qual seja, o “pluralismo político”.

Para vivermos como grupo social, dentro de um mesmo território, submetidos a um estado e a um regime de direito, por certo, temos que convergir e aceitar um conjunto de razões, de princípios, de valores e de instituições. Alguns deles de elevada densidade normativa e, por isso, positivados de maneira clara, inequívoca e expressa; outros, muito menos densos, apenas positivados em forma de diretrizes e valores que nos orientam. Uma democracia não sobrevive sem um acordo mínimo sobre vários desses elementos. No entanto, sem pluralismo ideológico, sem pluralidade de ideias e divergência de linhas de ações políticas para concretizar tais princípios, valores e diretrizes, a democracia também perde sua força e se estiola.

Nesse sentido, a doutrina da proibição do retrocesso nos parece um desserviço à causa democrática.

Primeiro, porque permite que um agrupamento, vencedor do processo em determinado instante histórico, aproprie-se da Constituição, que é patrimônio de todo o corpo político, e o utilize como ferramenta de luta política



e ferrolho para trancar a porta e interditar o debate, orientando-o numa direção e sentido únicos.

Em segundo lugar, porque é contraditório em si mesmo e, por via de consequência, autoritário, já que não se sustenta pelo embate político e sim pela obstrução ao debate. É intrinsecamente contraditório, porque, no caso concreto, o argumento da inconstitucionalidade por retrocesso poderia estar na Emenda Constitucional nº 20, que alterou a redação do texto original de 1988. Afinal, argumenta-se agora, como se argumentava em 1988, que o constituinte originário foi prudente e cauteloso, ao estabelecer uma idade mínima de quatorze anos, pois tal disposição garantia a proteção da criança e do adolescente, sem, no entanto, molestar o direito desses brasileiros ao emprego, à renda, à liberdade de iniciativa, de acesso ao mercado e ao desenvolvimento profissional, no bojo dos valores sociais do trabalho, conforme disposto no art. 1º, IV, da Constituição Federal. Nesse sentido, o constituinte derivado operou um verdadeiro “retrocesso”, pois agiu sem cautela, equilíbrio e moderação e sem consideração aos interesses e aos direitos de milhares brasileiros.

Nota-se que a proibição imposta pelo constituinte derivado é para qualquer trabalho. Portanto não estamos falando aqui de trabalho insalubre, perigoso, noturno, penoso ou em lugares e condições inadequadas ao desenvolvimento psicológico do adolescente. O trabalho nessas condições era e continua a ser vedado; e tais vedações, por si sós, já garantiriam, em princípio, o núcleo essencial do direito fundamental de proteção da infância e juventude.

Nesse sentido, as propostas em comento não estão operando um “retrocesso”, mas buscando repará-lo. Por certo que todas as forças políticas e ideológicas se apegam aos seus conceitos de bom e justo. Isso é natural e é exatamente por isso que os cidadãos das repúblicas livres, na sua atividade política, dividem-se em partidos, com suas divisões ideológicas e variadas linhas de ação. É próprio dos regimes de liberdade de pensamento e ação política que o conceito de “avanço” ou de “retrocesso” dependa sempre do estado do debate político, do momento histórico e da visão política e



ideológica das partes. Essa, na verdade, é a essência da vida política e da pluralidade de ideias. É também a usina de força do regime democrático.

Nesse sentido, consideramos a doutrina da “inconstitucionalidade por retrocesso” uma ferramenta tecnicamente inconsistente, intelectualmente equivocada e politicamente autoritária, pois retira a legitimidade da divergência no debate político e está em antagonismo às instituições democráticas.

Outro argumento técnico que se levanta contra a admissibilidade da proposta de redução da idade mínima para acesso ao trabalho é o texto da Convenção nº 138, de 1973, consolidada no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que estabeleceu a idade mínima não inferior à idade em que cessa a obrigação escolar, ou em todo caso, a quinze anos. Esse argumento cita, corretamente, o artigo 2º, item 3, da Convenção. Porém, para tratarmos com lealdade e apuro técnico do texto dessa Convenção, é preciso mencionar outros pontos do comando citado:

I) o País-Membro, cuja economia e condições do ensino não estiverem suficientemente desenvolvidas, poderá, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, se as houver, definir, inicialmente, uma idade mínima de quatorze anos (art. 2º, item 4);

II) as leis ou regulamentos nacionais poderão permitir o emprego ou trabalho a pessoas entre treze e quinze anos em serviços leves que:

a) não prejudiquem sua saúde ou desenvolvimento (art. 7º), e

b) não prejudiquem sua frequência escolar, sua participação em programas de orientação vocacional ou de treinamento aprovados pela autoridade competente, ou sua capacidade de se beneficiar da instrução recebida (art. 7º).

É certo, por esse dispositivo, que a Convenção em questão não interdita o debate sobre a redução da idade mínima, pois há diversos permissivos no seu texto para tanto. A OIT flexibiliza a idade para admissão ao trabalho em função do desenvolvimento do país e de suas necessidades. A

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Eduardo Martins

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219312377300>



Convenção nº 138 admite a idade mínima de 14 anos para o trabalho. Sugere, também, a idade mínima de 13 anos para trabalhos considerados leves, ou seja, aqueles não suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde ou educação.

Especialmente em relação à oferta de educação referida na Convenção, assinalamos, com tristeza, que nosso sistema de ensino tem indicadores terríveis, que o qualificam como medíocre, segundo os indicadores do Programa Internacional de Avaliação – PISA.

Não se pode inferir das propostas em análise que a redução de idade mínima proposta implique submeter nossos jovens a trabalhos pesados e incompatíveis com a frequência escolar. Ao contrário, a presunção é de que assim não o será, pois, além da vedação do trabalho insalubre, perigoso e noturno, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT dispõe, em seu art. 427, que “o empregador, cuja empresa ou estabelecimento ocupar menores, será obrigado a conceder-lhes o tempo que for necessário para a frequência às aulas”. Além disso, a Consolidação também possui norma que obriga os estabelecimentos que empregam mais de trinta menores e estejam localizados a mais de dois quilômetros da escola a manter local apropriado em que lhes seja ministrada a instrução. Esse é dispositivo original da CLT e possui uma redação desatualizada, mas o conceito já está positivado e é de fácil atualização.

Desse modo, verificamos que todos os óbices técnicos levantados contra a admissibilidade da matéria são insubsistentes. Assim, voltando ao ponto inicial desse voto, em que examinamos os requisitos para admissão, não vislumbramos razões para se obstar o prosseguimento do debate.

Porém, antes de concluir o exame técnico, mas sem pretender adentrar o exame de mérito, que não é nossa atribuição nesse momento, faremos um ligeiro passeio pela realidade do mundo do trabalho dos jovens.

A idade mínima para trabalhar em tempo parcial no Reino Unido é de 13 anos.

Por sua vez, diferente dos brasileiros, os jovens norteamericanos só têm permissão plena para comprar e tomar bebidas alcoólicas



aos 21 anos. Por outro lado, como regra geral, podem trabalhar como empregados aos 14 anos, observando-se que esse limite pode ser reduzido se o menor trabalha com seus pais ou guardiões.

Na Austrália, não há sequer um regulamento nacional fixando a idade mínima para o trabalho, que varia entre os territórios, havendo alguns que não fixam nenhum parâmetro.

Na Nova Zelândia, do mesmo modo, não há uma regra única para todos os territórios. De modo geral, admite-se o trabalho aos treze anos de idade.

Na Alemanha, o adolescente pode trabalhar com os pais a partir de treze anos de idade. Nas demais situações, a permissão para o emprego começa aos quinze anos. Entre os alemães, um jovem de dezesseis anos já pode trabalhar até as 23h em bares e restaurantes.

No Canadá, a província de Ontário permite o trabalho em vários tipos de atividade, a partir dos 14 anos. Na Dinamarca, adolescentes entre 13 e quinze anos são autorizados a trabalhar em determinadas atividades, assim como no Quênia. Na África do Sul, a idade mínima é de 15 anos, no Egito, 14 anos, no Quênia e na Índia, 14 anos, e na Geórgia, 12 anos.

Esse breve passeio pela geografia do planeta teve como escopo demonstrar que as idades para o início da vida laboral não encontram um padrão único definido para todas as modernas nações do mundo. Fica também claro que a adoção de padrões mais restritos, em termos de idade, para acesso ao mercado de trabalho, não tem relação necessária com o padrão de desenvolvimento social e econômico e com a proteção social dos jovens de que são capazes os respectivos estados nacionais.

Trata-se, pois, de um argumento sem comprovação científica aquele que vincula a elevação da idade para acesso ao mercado de trabalho à elevação da proteção social à criança e ao adolescente devida pelo Estado brasileiro aos nossos jovens. A efetivação dessa proteção, como sugere a observação de outros povos e sistemas políticos, depende muito mais de outros fatores que efetivamente da idade mínima para o trabalho.



Em razão do exposto, somos pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 18/2011, 35/2011, 274/2013, 107/2015, 108/2015, 77/2015 e 2/2020.

Sala da Comissão, em 18 de agosto de 2021.

**Deputado PAULO EDUARDO MARTINS**  
**Relator**



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Eduardo Martins  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219312377300>

