

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2011

"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

Relator: Dep. Paulo Eduardo Martins
(PSC-PR)

VOTO EM SEPARADO

(PARLAMENTARES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES)

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte **para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social** e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
(Preâmbulo da Constituição – 1988)



I. Objeto, Tramitação e Relatório

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria do Rosário e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219376614800>



* C D 2 1 9 3 7 6 6 1 4 8 0 0 *

Junto a PEC 18/2011, seguem apensadas mais seis propostas de emendas a constituição, a saber: PEC 35/2011; PEC 274/2013 (2), PEC 77/2015, PEC 107/2015; PEC 108/2015; PEC 2/2020. Tais proposições pretendem reduzir a idade para o exercício do contrato formal de trabalho para 14 anos, alterando os atuais 16 anos estabelecidos no texto constitucional, com variações redacionais.

A principal, PEC 18/2011, admite a redução da idade para os casos de trabalho em regime de tempo parcial. A primeira apensada, PEC 35/2011, reduz a idade de forma direta. A apensada PEC 274/2013, reduz a maioridade reconhecida para a contratação formal de trabalho dos atuais 16 anos para 14 anos, quando autorizado pelos pais. A última PEC apensada (PEC 77/2015) pretende estabelecer a idade mínima para 15 anos, além de excluir do texto constitucional a referência à vedação a trabalho noturno, perigoso e insalubre aos menores de 18 anos. Em anexo, segue uma tabela comparada dos textos.

Nos limites da competência desta CCJ na atual fase de tramitação, resta a análise apenas da admissibilidade da proposta, portanto, atentando para o cumprimento do disposto nos Arts 201 e 202 do Regimento Interno desta Casa, à luz do Art. 60 da Constituição Federal.

Assim, de uma mão, cabe mencionar que os aspectos formais das proposições foram devidamente cumpridos, seja no que se refere ao número de subscrições; seja por não haver outra proposta de idêntica matéria já rejeitada ou prejudicada na mesma sessão legislativa. Já por outra via, quanto aos elementos constitutivos de uma PEC para análise e opinativo de sua admissibilidade, cabe tecer comentários restritivos.

II. Da Situação do Trabalho Infantil no Brasil.

Antes de confrontarmos os textos das PEC's ora propostas com o texto constitucional vigente, é oportuno trazer a baila considerações sobre a realidade do trabalho infantil no Brasil. As informações que ora trazemos tem como referências informações divulgadas pela

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria do Rosário e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219376614800>



UNICEF¹ e o Fórum Nacional da Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI)².

Segundo o relatório sobre trabalho infantil da OIT e UNICEF, há uma o trabalho Infantil aumentou pela primeira vez em duas décadas e atinge um total de 160 milhões de crianças e adolescentes no mundo. O relatório ainda adverte que, globalmente, 8,9 milhões de crianças e adolescentes adicionais correm o risco de ser empurrados para o trabalho infantil até o final de 2022 como resultado da pandemia.

Outros aspectos pontos importantes do Relatório merecem ser mencionados. O primeiro se refere ao setor agrícola. Este é responsável por 70% das crianças e dos adolescentes em situação de trabalho infantil (112 milhões), seguido por 20% no setor de serviços (31,4 milhões) e 10% na indústria (16,5 milhões).

Além disso, quase 28% das crianças de 5 a 11 anos e 35% dos meninos e meninas de 12 a 14 anos em situação de trabalho infantil estão fora da escola. O trabalho infantil é mais prevalente entre meninos do que meninas em todas as idades. Quando as tarefas domésticas realizadas por pelo menos 21 horas por semana são levadas em consideração, a diferença de gênero no trabalho infantil diminui. A prevalência de trabalho infantil nas áreas rurais (14%) é quase três vezes maior do que nas áreas urbanas (5%).

No Brasil, a situação também é dramática. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADC), em 2019, havia 1,8 milhão de crianças e adolescentes de cinco a 17 anos em situação de trabalho infantil, o que representa 4,6% da população (38,3 milhões) nesta faixa etária. A pandemia agravou o quadro, e o desmonte do Disque 100 pelo Governo Federal, impede o acesso a dados.

O trabalho infantil deixa marcas na infância que, muitas vezes, tornam-se irreversíveis e perduram até a vida adulta. Traz graves consequências à saúde, à educação, ao lazer e à convivência familiar. Os impactos negativos do trabalho infantil vão desde aspectos físicos, psicológicos como também educacionais.

¹ Portal da Unicef. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/trabalho-infantil-aumenta-pela-primeira-vez-em-duas-decadas-e-atinge-um-total-de-160-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-no-mundo>> Acesso em 01 de novembro de 2021;

² Portal do FNPETI. Disponível em <<https://fnpeti.org.br/12dejunho/2021/>> Acesso em 01 de novembro de 2021;
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria do Rosário e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219376614800>



No que toca aos aspectos físicos, verifica-se desde fadiga excessiva, problemas respiratórios, lesões e deformidades na coluna, alergias, distúrbios do sono, irritabilidade. Segundo o Ministério da Saúde, crianças e adolescentes se acidentam seis vezes mais do que adultos em atividades laborais porque têm menor percepção dos perigos. Fraturas, amputações, ferimentos causados por objetos cortantes, queimaduras, picadas de animais peçonhentos e morte são exemplos de acidentes de trabalho.

Quanto aos aspectos psicológicos, depreender-se que os impactos negativos variam de acordo com o contexto social do trabalho infantil. Por exemplo, abusos físicos, sexuais e emocionais são os principais fatores de adoecimento das crianças e adolescentes trabalhadores. Outros problemas são: fobia social, isolamento, perda de afetividade, baixa autoestima e depressão.

Por fim, quanto ao aspecto educacional, verifica-se baixo rendimento escolar, distorção idade série, abandono da escola e não conclusão da Educação Básica. Cabe ressaltar que quanto mais cedo o indivíduo começa a trabalhar, menor é seu salário na fase adulta. Isso ocorre, em grande parte, devido ao baixo rendimento escolar e ao comprometimento no processo de aprendizagem. É um ciclo vicioso que limita as oportunidades de emprego aos postos que exigem baixa qualificação e com baixa remuneração, perpetuando a pobreza e a exclusão social.

Feita essa consideração sobre a realidade do trabalho infantil e suas consequências perversas, passamos ao exame constitucional propriamente dito das matérias em exame.

III. Das inadmissibilidades – art. 60, §4º da Constituição Federal

O §4º do Art. 60 do texto constitucional elenca o conteúdo sobre o qual está vedado o objeto de uma proposta de emenda, entre eles, os direitos e garantias individuais.

A matéria controversa entre o objeto das PEC's e o texto constitucional merece ser apontada exatamente na abordagem em relação aos direitos e garantias fundamentais.

Esta PEC ao ser admitida para instalação da Comissão meritória competente haverá de lidar com a superação do direito Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria do Rosário e outros Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219376614800>



constitucional insculpido no Capítulo II (dos Direitos Sociais) do Título II (dos Direitos e Garantias Fundamentais) da CF/88. A interpretação a ser dada para os direitos e garantias fundantes definidos na Magna Carta deve ser feita de maneira sistemática e harmoniosa. A proteção a crianças e adolescentes estabelecida no texto constitucional não pode ser desprezada parcialmente, visto que sua construção normativa foi elaborada numa perspectiva coesa, em relação às diferentes dimensões de sua existência: subjetiva, social, cultural, educacional, da saúde e do trabalho.

Quando o inciso XXXIII do art. 7º³ da Constituição optou por um limite etário para a autorização do trabalho para adolescentes e vedou o trabalho infantil estava se definindo sobre um dos aspectos do amplo leque das dimensões da proteção a estes sujeitos de direitos que, mesmo reconhecidos como tais, são passíveis de condições específicas de proteção pelo seu estágio de formação psicossocial ainda em desenvolvimento.

Em outros dispositivos também da Constituição são abordadas as outras faces da perspectiva normativa constitucional para a proteção, como é o caso dos artigos referentes às questões da família, da saúde, da assistência, da educação entre outros.

Quando a CLT, em seu art. 428, admite o contrato de aprendizagem para os menores de 16 anos e maiores de 14 anos, o faz exatamente porque tem uma natureza especial e de respeito ao estágio de desenvolvimento desses indivíduos em processo de alcance de seu status de maturidade, que ainda não lhes capacita a assumir atividades e responsabilidades próprias e decorrentes de um contrato formal de emprego.

Nos termos pretendidos pelas Propostas *in comento*, estão afrontadas a proteção e a dignidade asseguradas pela própria Constituição Federal para os adolescentes. No caso da PEC 18/11, não é o tempo de jornada de trabalho – como quer definir a proposta ao fixar redução da carga horária, pelo regime de trabalho em tempo parcial – suficientemente capaz de, por si só, afastar as demais consequências decorrentes da responsabilidade de uma relação formal, por contrato de trabalho, para o adolescente menor de 16 anos que não está preparado a assumir, em virtude de sua condição em formação, tanto física quanto psicológica, além da sua falta de

³ “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;”



compreensão e discernimento completos sobre as condições de segurança e saúde típicas do labor a que poderá estar submetido. Expor o adolescente menor de 16 anos às condições regulares de um contrato de emprego é afrontar à dignidade, aos direitos e às garantias constitucionalmente estabelecidas para esses indivíduos, o que torna inadmissíveis as Proposições ora sob análise, pela afronta ao inciso IV do parágrafo 4º do Art 60 da Constituição Federal, que impede a tramitação de uma PEC que ofenda aos direitos e garantias fundamentais.

Note-se que na dimensão dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, o trabalho é visto com especial atenção, na medida em que seu exercício precoce afeta o desenvolvimento educacional e também emocional, por impor um afastamento familiar e ao criar um nível de responsabilização incompatível com a formação física e psíquica desses indivíduos. Note-se que aqui não se está tratando dos processos de formação e aprendizagem pelo trabalho, pois estes são reconhecidamente úteis, se orientados para este fim.

A motivação dos defensores da redução, de forma aberta ou de maneira rasteira, apegue-se na questão das necessidades materiais, ou seja, na questão de classe: (a) pela busca de justificação da exploração produtiva das crianças e adolescentes pobres e para não reconhecer sua condição de serem livres; ou então (b) pelo discurso moral de justificação da miséria, como muito tem sido escutado: “melhor trabalhar do que roubar”.

O propósito da Constituição e que deveria ser desse Parlamento era o de assegurar o tempo de crianças e adolescentes, pobres ou ricos, de estudarem, serem atendidos em seus direitos fundamentais, para então poderem qualificar-se profissionalmente e tornarem-se cidadãos completos.

Vale ressaltar que o Brasil ratificou a Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho e desde então definiu sua legislação a partir da fixação da idade mínima de 16 anos, como limite da admissão do trabalho formal. Abaixo dessa faixa etária, dá-se a exploração de trabalho infanto-juvenil, que o país deve combater por seus mecanismos e políticas governamentais e de controle social.

A redução dessa idade causaria um incidente internacional, tendo em vista que as instâncias de controle sobre a aplicação das Convenções ratificadas, certamente, questionaria ao Estado Brasileiro



* C D 2 1 9 3 7 6 6 1 4 8 0 0 *

sobre a justificação de tal atitude, vista como retrocesso na aplicação da proteção e defesa de direitos e interesses de crianças e adolescentes antes assegurada.

Por último, vale mencionar que a apensada PEC 274/2013, ao prever a autorização dos pais para reduzir a maioridade reconhecida para a contratação formal de trabalho dos atuais 16 anos para 14 anos, não resolve nem é suficiente para afastar o sistema de proteção existente, além de ser uma via perniciosa para justificar a exploração lucrativa das crianças e adolescentes. Para as hipóteses de trabalho artístico e cultural de crianças e adolescentes menores de 16 anos, o sistema protetivo atua para que as autorizações sejam acompanhadas de análises do tipo de atividades e do tempo desprendido para tal labor, com garantias de que não comprometerá as demais atividades essenciais da criança, nem gerar esgotamento físico e mental, configurando situação excepcional no ordenamento jurídico nacional e internacional sobre o tema.

Igualmente, cabe considerar que a própria jurisprudência do STF aponta para aceitação do entendimento de que os direitos sociais devem ser interpretados como sendo cláusulas pétreas. Nesse sentido vale reproduzir trecho do excelente artigo do Sr. Rodrigo Brandão na Revista Custo Legis:⁴

"Apesar de a composição majoritária do STF não haver adotado, expressamente, a tese de que os direitos fundamentais de distintas gerações são cláusulas pétreas, da sua jurisprudência são extraídos indícios de que flerta com a sua aceitação. De fato, na ADI 939-DF o STF declarou a inconstitucionalidade da EC n.º 03/93 com base em direito previsto fora do catálogo constitucional de direitos fundamentais (anterioridade tributária: art. 150, III, b, CF/88), evidenciando não adotar a tese que restringe o rol de cláusulas pétreas aos incisos do art. 5º. Na ocasião, o Ministro Carlos Velloso considerou cláusulas intangíveis os direitos de distintas "gerações".

No que tange à inclusão dos direitos sociais no elenco das cláusulas pétreas, destaque-se a ADI n. 1946/DF47, na qual o STF interpretou o art. 14 da EC n. 20/98 em conformidade à Constituição com o fito de excluir a licença à gestante do teto de benefícios previdenciários por ele instituído. Asseverou o Supremo, com precisão, que a

⁴ Revista Custos Legis do Ministério Públco Federal. Disponível em <http://www.pmp.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Dir_Pub_Brandao.pdf>; Acesso em 01 de novembro de 2021; Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria do Rosário e outros Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219376614800>



inclusão da licença à gestante no teto implicaria discriminação da mulher no mercado de trabalho (em violação ao art. 7º, XXX, CF/1988), visto que o empregador dificilmente contraria mulheres para funções cuja remuneração superasse o teto, pois no período de gozo da licença teria que pagar a diferença entre os valores da remuneração integral e do teto. Ainda que tenha aludido ao princípio da não-discriminação entre homens e mulheres no mercado de trabalho, parece claro que o STF afastou interpretação de dispositivo de emenda constitucional que atingia o núcleo essencial do direito à licença à gestante, o qual, desde há muito, é considerado um benefício previdenciário, e, por conseguinte, um direito social. Tão importante quanto o que se acabou de expor foi a circunstância de o STF não haver embasado a invalidação da referida exegese na simples supressão de direito inserto no art. 7º, mas na imprescindibilidade da manutenção da licença-maternidade para a preservação da vedação à discriminação de trabalhadores em virtude do sexo, a qual, evidentemente, se consubstancia em condição necessária ao tratamento de homens e mulheres com igual consideração e respeito. Resta nítido, portanto, que o STF não atribuiu a condição de cláusula pétrea pela sua formal positivação no título II da Constituição (alusivo aos direitos e garantias fundamentais), mas pelo seu conteúdo, ou mais precisamente, pelas repercussões deletérias da sua revogação para a proteção de direito materialmente fundamental. Do exposto, afigura-se lícito concluir que, embora o STF não tenha afirmado, explicitamente, que os direitos sociais são cláusulas pétreas, o acórdão em exame sugere que o órgão de cúpula do Judiciário brasileiro, para dizer o mínimo, simpatiza com a respectiva tese. "

Ora diante do excerto acima colacionado, fica patente que o Art. 7º XXXIII não pode ser alterado para retroagir. Certamente diminuir a idade mínima para possibilitar o trabalho significa retrocesso. A citada convenção da 138 OIT é explícita nesse sentido em seu artigo 3º, que vale a pena ser reproduzido:

"Artigo 3

1. A idade mínima de admissão a todo tipo de emprego ou trabalho, que, por sua natureza ou condições em que se realize, possa ser perigoso para a saúde, segurança ou moralidade dos menores, não deverá ser inferior a dezoito anos.



2. Os tipos de emprego ou de trabalho, aos quais se aplique o parágrafo 1 deste artigo, serão determinados por legislação nacional ou por autoridade competente, mediante prévia consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, quando tais organizações existirem.

3. Não obstante o disposto no parágrafo 1 deste artigo, a legislação nacional ou a autoridade competente, mediante prévia consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, quando tais organizações existirem, **poderá autorizar o emprego ou trabalho a partir da idade de dezesseis anos**, sempre que fiquem plenamente garantidas a saúde, a segurança e a moralidade dos adolescentes, e que estes tenham recebido instrução ou formação profissional adequada e específica, no ramo de atividade correspondente. (nossa grifo).⁵

Neste embalo é oportuno mencionar que a pretendida alteração pelas proposições em análise também vão de encontro ao princípio da vedação ao retrocesso social. Vale a pena novamente trazer a doutrina a respeito deste tema, nas palavras do Juiz de Trabalho Geraldo Magela Melo⁶:

"O princípio da vedação ao retrocesso é uma garantia constitucional implícita, decorrente do denominado bloco de constitucionalidade, tendo sua matriz axiológica nos princípios da segurança jurídica, da máxima efetividade dos direitos constitucionais e da dignidade da pessoa humana, mas se constitui em um princípio autônomo, com carga valorativa eficiente própria. Tal princípio alude a ideia de que o Estado, após ter implementado um direito fundamental, não pode retroceder, ou seja, não pode praticar algum ato que vulnere um direito que estava passível de fruição, sem que haja uma medida compensatória efetiva correspondente.

Calha acrescentar que os direitos sociais possuem a característica da progressividade, isto é, a sua alteração deve ocorrer para amoldar a sociedade às mutações na vida cotidiana, mas dita alteração apenas pode vir a

⁵ Disponível em <<http://www.tst.jus.br/documents/2237892/0/Convenção+138+da+OIT++Idade+mínima+de+admissão+ao+emprego>> Acesso em 01 de novembro de 2021.

⁶ "A VEDAÇÃO AO RETROCESSO E O DIREITO DO TRABALHO". MELO, Geraldo Magela. Rev. Trib. Reg. Trab. 3^a Reg., Belo Horizonte, v.52, n.82, p.65-74, jul./dez.2010. Disponível em <https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_82/geraldo_magela_melo.pdf> Acesso em 01 de novembro de 2021;

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria do Rosário e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219376614800>



acontecer desde que implique acréscimo à carga de fruição, de efetividade na realidade prática ou, no máximo, modificação, sem perda da concretude para o cidadão. Nessa esteira, considerando que os direitos laborais lapidados na Carta Magna de 1988 são direitos humanos, estes também estão jungidos à garantia constitucional da não retrocessão, principalmente em face da expressa natureza progressiva estampada no caput do art. 7º da Constituição Republicana: "Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social."

Por tais razões, consideramos que o conjunto de PEC's aqui tratadas deve ser inadmitido, por afronta aos direitos e garantias fundamentais dos adolescentes, visto que o legislador constituinte pretendeu estabelecer uma sistemática protetiva a esses indivíduos, que não é compatível com os textos propostos nas Propostas que versam sobre a redução da idade para o trabalho, posto que estes ainda não dispõem das condições subjetivas suficientes para assumir as responsabilidades decorrentes dessa tarefa, o que interfere no processo de seu desenvolvimento saudável.

As Propostas sob análise incidem na hipótese vedada ao objeto de uma PEC, nos termos do inciso IV do parágrafo 4º do Art. 60 da Constituição Federal.

Considerações Finais

Por todo o exposto, podemos avaliar que a PEC 18/2011 e apensados incidem na hipótese vedada ao objeto de uma PEC, nos termos do inciso IV do parágrafo 4º do Art. 60 da Constituição Federal, **torna-se inadmissível a Proposta ora sob análise**, pela **afronta aos inciso IV do §4º do Art 60 da Constituição Federal, que impede a tramitação da PEC 18/2011 por ofensa aos direitos e garantias fundamentais**.

O voto da Bancada do Partido dos Trabalhadores, portanto, é pela inadmissibilidade da PEC 18/2011 e seus apensados, com seu consequente arquivamento.

Sala da Comissão, em 01 de novembro de 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria do Rosário e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219376614800>



Maria do Rosário PT/RS
PT/MG

Alencar Santana PT/SP
PT/DF

Gleisi Hoffmann PT/PR
PT/CE

Léo de Brito PT /AC
PT/SP

Rubens Otoni PT/GO
PT/SP

Zeca Dirceu PT/PR
PT/BA

Reginaldo Lopes PT/MG

Patrus Ananias

Erika Kokay

José Guimarães

Paulo Teixeira

Rui Falcão

Zé Neto



* C D 2 1 9 3 7 6 6 1 4 8 0 0 *



Voto em Separado (Da Sra. Maria do Rosário)

Voto em separado pela
inadmissibilidade da PEC 18/2011 e seus
apensados

Assinaram eletronicamente o documento CD219376614800, nesta ordem:

- 1 Dep. Maria do Rosário (PT/RS)
- 2 Dep. Erika Kokay (PT/DF)
- 3 Dep. Patrus Ananias (PT/MG)
- 4 Dep. Rui Falcão (PT/SP)
- 5 Dep. José Guimarães (PT/CE)
- 6 Dep. Paulo Teixeira (PT/SP)
- 7 Dep. Leo de Brito (PT/AC)
- 8 Dep. Rubens Otoni (PT/GO)
- 9 Dep. Gleisi Hoffmann (PT/PR)
- 10 Dep. Alencar Santana Braga (PT/SP)
- 11 Dep. Reginaldo Lopes (PT/MG)
- 12 Dep. Zeca Dirceu (PT/PR)
- 13 Dep. Zé Neto (PT/BA)



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria do Rosário e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219376614800>