

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 GILSON MARQUES

VOTO EM SEPARADO

(Da Sra. Deputada Federal LAURA CARNEIRO)

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18 de 2011 tem o objetivo de dar 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.

Os autores sustentam que a possibilidade de desempenho do trabalho em tempo parcial amplia os direitos dos adolescentes, uma vez que formaliza a atividade laboral daqueles que precisam trabalhar. Alegam ainda que não há qualquer incompatibilidade entre a permissão do trabalho em regime parcial, a partir de 14 (quatorze) anos, e a proteção ao adolescente.

Estão apensadas à proposição principal as seguintes PECs:

- **PEC nº 35/2011:** Visa a alterar o art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal para permitir que o adolescente possa ser empregado a partir



dos quatorze anos, sem qualquer restrição, salvo trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito.

- **PEC nº 274/2013:** Visa a reduzir o limite mínimo de idade para o trabalho para 14 anos, salvo na condição de aprendiz ou mediante autorização dos pais.
- **PEC nº 77/2015:** Visa a proibir qualquer trabalho a menores de 15 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.
- **PEC nº 107/2015:** Visa a reduzir a idade mínima para o trabalho a partir dos quatorze anos.
- **PEC nº 108/2015:** Visa permitir que menores de 18 e maiores de 14 anos trabalhem, desde que estejam frequentando regularmente a escola.
- **PEC nº 2/2020:** Visa ampliar para treze anos a idade mínima para o exercício de trabalho diurno e não insalubre ou perigoso.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o relator da matéria é o ilustre Deputado GILSON MARQUES (NOVO-SC), que vota pela sua admissibilidade.

No decorrer dos trabalhos dessa comissão, outros parlamentares apresentaram voto em separado contrários à proposição em apreço: deputados Sandra Rosado, Luiz Couto, Tadeu Alencar, Índio da Costa, Chico Alencar, Ivan Valente, Glauber Braga, Afonso Mota, Luciano Ducci, Juscelino Filho, Hiran Gonçalves, Maria do Rosário e Fernanda Melchionna, a quem pedimos vênica para retirar trechos específicos de seus pareceres.

II - VOTO

A proposta em análise deve ser rejeitada por diversas razões que comprometem sua admissibilidade e, mais ainda, por serem contrárias aos princípios constitucionais de proteção aos direitos fundamentais e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.



Inicialmente, a Constituição Federal, em seu art. 60, § 4º, IV, impede que sejam deliberadas propostas de emenda tendentes a abolir direitos e garantias individuais, que incluem os direitos sociais previstos no art. 7º de seu texto.

O texto originário da CF 88, previa, no inciso XXIII do art. 7º, a 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. Por sua vez, a ampliação da idade mínima para o trabalho, estabelecida pela Emenda Constitucional nº 20/1998, representa um avanço significativo na proteção dos direitos fundamentais dos adolescentes, de modo que qualquer tentativa de reduzir a idade mínima **constitui um retrocesso social inadmissível, em clara contrariedade à doutrina e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que asseguram a proteção integral e prioritária à infância e à adolescência, bem como a proibição do retrocesso dos direitos sociais.**

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 acarretaria em grave retrocesso social¹:**

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,

¹ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2101615&filename=VTS%2011%20CCJC%20=%3E%20PEC%2018/2011



“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 **confirmo, 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 dezesesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”.** (grifamos)

Para além do Supremo Tribunal Federal, na doutrina, renomados juristas destacam que os direitos fundamentais possuem um núcleo essencial intocável, o que impede qualquer retrocesso em sua proteção. Ingo Wolfgang Sarlet nos ensina que

é imperioso assinalar que os direitos sociais dotados de características que compõem o sistema protetivo da dignidade humana da pessoa trabalhadora, **impõem uma barreira ao retrocesso** no sistema de tutela dos direitos humanos fundamentais.²

² SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Disponível na Internet: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=54



Esta perspectiva é fundamental para entender que **a proposta de permitir o trabalho a partir dos quatorze anos contraria o princípio do não retrocesso social**, uma vez que representa uma diminuição dos direitos já garantidos.

A proposta em análise também atenta contra os princípios consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU, da qual o Brasil é signatário. O artigo 32 desta Convenção obriga os Estados a protegerem as crianças contra a exploração econômica e contra qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir na educação da criança, ou ser prejudicial à sua saúde ou ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. Alterar a idade mínima para o trabalho representaria uma violação direta a este compromisso internacional, comprometendo a posição do Brasil como defensor dos direitos da criança e do adolescente na arena global.

Artigo 32³

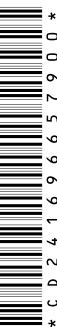
Os Estados Partes reconhecem o direito da criança de ser protegida contra a exploração econômica e contra a realização de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua educação, ou que seja prejudicial para sua saúde ou para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social.

Os Estados Partes devem adotar medidas legislativas, sociais e educacionais para assegurar a aplicação deste artigo. Para tanto, e levando em consideração os dispositivos pertinentes de outros instrumentos internacionais, os Estados Partes devem, em particular:

- estabelecer uma idade mínima ou idades mínimas para a admissão no trabalho;
- estabelecer regulamentação apropriada relativa a horários e condições de trabalho;
- estabelecer penalidades ou outras sanções apropriadas para assegurar o cumprimento efetivo deste artigo.

Além disso, a proposta de emenda à Constituição viola o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil estabelecido no art. 1º, III, da Constituição Federal. A dignidade humana deve ser protegida e promovida, especialmente no que tange a crianças e adolescentes, que ainda estão em desenvolvimento físico,

³ <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>



mental e emocional. A inserção precoce no mercado de trabalho expõe esses jovens a condições que podem comprometer seu desenvolvimento integral, desrespeitando a dignidade a eles inerente.

Por sua vez, o art. 227 da Constituição Federal assegura a crianças e adolescentes o direito à proteção integral, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. A permissão para o trabalho a partir dos quatorze anos desrespeita esse preceito constitucional, expondo adolescentes a riscos e prejudicando seu desenvolvimento educacional, físico e psicológico. Essa mudança, longe de ampliar os direitos dos adolescentes, na verdade, os expõe a um cenário de maior vulnerabilidade e exploração, contrariando os princípios da proteção integral e do melhor interesse do menor.

Adicionalmente, o Brasil é signatário da Convenção nº 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece a idade mínima de 16 anos para a admissão ao trabalho, exceto para aprendizes, desde que com idade mínima de 14 anos. Vejamos o Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.

ANEXO LXX

CONVENÇÃO Nº 138 DA OIT, SOBRE IDADE MÍNIMA DE ADMISSÃO AO EMPREGO, COMPLEMENTADA PELA RECOMENDAÇÃO Nº 146

Artigo 2º

3. A idade mínima fixada nos termos do parágrafo 1º deste Artigo não será inferior à idade de conclusão da escolaridade obrigatória ou, **em qualquer hipótese, não inferior a quinze anos.**



Artigo 3º

3. Não obstante o disposto no parágrafo 1 deste Artigo, a lei ou regulamentos nacionais ou a autoridade competente poderá, após consultar as organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, **se as houver, autorizar emprego ou trabalho a partir da idade de dezesseis anos, desde que estejam plenamente protegidas a saúde, a segurança e a moral dos adolescentes envolvidos e lhes seja proporcionada instrução ou treinamento adequado e específico no setor da atividade pertinente.**

A proposta em análise contraria esses compromissos internacionais, ferindo tratados que possuem status de direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, conforme previsto no art. 5º, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal. Assim, ignorar tais compromissos não apenas debilita a proteção dos direitos dos adolescentes, mas também coloca o Brasil em desacordo com padrões internacionais amplamente reconhecidos e aceitos.

Até mesmo esta Casa já se manifestou no sentido da incompatibilidade da PEC ora apreciada com os preceitos jurídicos e interesse nacional. **O relatório final da CPI do Trabalho Infantil**, realizada pela Câmara dos Deputados, **recomenda expressamente a rejeição de propostas que disponham sobre a redução da idade mínima para o trabalho**⁴:

2.4 – Ao Poder Legislativo: Atuar para: 2.4.1 – impedir retrocessos na legislação, rejeitando as proposições (principalmente PECs) que porventura disponham sobre a redução da idade para ingresso no trabalho;

Dessa forma, a aprovação das PECs ora analisadas contrariaria as conclusões desta Comissão Parlamentar de Inquérito, que visam à erradicação do trabalho infantil no Brasil, trabalho esse que compromete não apenas o futuro dos adolescentes envolvidos, mas também o

⁴ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/54a-legislatura/cpi-trabalho-infantil/documentos/notas-taquigraficas/relatorio-final-da-cpi>



desenvolvimento de toda a nação, perpetuando um ciclo de exclusão social e econômica.

Finalizada a análise jurídica, segue uma breve análise também do mérito da Proposta de Emenda à Constituição em análise.

Diferentemente do que alega o ilustre Relator, permitir o trabalho a partir dos quatorze anos agrava problemas como a evasão escolar e a perpetuação do ciclo de pobreza, afetando principalmente adolescentes de classes sociais mais baixas, sendo certo que a antecipação da vida laboral contribui para a formação de uma força de trabalho desqualificada, prejudicando o desenvolvimento econômico e social do país.

Ademais, a educação de qualidade e a formação integral são fundamentos para se romper o ciclo de pobreza e promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo, de modo que **a inserção precoce no mercado de trabalho não contribui para a redução da pobreza, mas sim para sua perpetuação**, criando um círculo vicioso que afeta negativamente o desenvolvimento socioeconômico do país.

Além disso, a inserção precoce dos adolescentes no mercado de trabalho pode ter efeitos devastadores no seu desenvolvimento educacional. O aumento da carga horária de trabalho, mesmo em regime parcial, pode levar à evasão escolar, reduzindo as oportunidades de desenvolvimento intelectual e profissional dos jovens, sendo certo que a educação de qualidade é essencial para o desenvolvimento pleno dos adolescentes e para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

A proposta também desconsidera o papel fundamental da aprendizagem na formação dos adolescentes. Atualmente, a legislação permite que adolescentes a partir dos quatorze anos trabalhem na condição de aprendizes, recebendo formação profissional enquanto continuam sua educação formal. Este modelo garante que os adolescentes adquiram habilidades profissionais sem comprometer sua educação e desenvolvimento pessoal. A introdução de trabalho em regime parcial sem a garantia de formação adequada pode desvirtuar esse modelo, expondo os jovens a situações de trabalho precário e exploração.



Além dos aspectos educacionais e sociais, a proposta representa um retrocesso em termos de saúde e segurança no trabalho. Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) indicam que adolescentes são mais suscetíveis a acidentes de trabalho devido à falta de experiência e maturidade. O relatório "Perfil do Trabalho Decente no Brasil"⁵ destaca que o trabalho precoce está associado a um maior risco de acidentes e doenças ocupacionais, afetando o desenvolvimento físico dos jovens trabalhadores. Assim, alta taxa de acidentes entre adolescentes demonstra a inadequação de expô-los ao ambiente de trabalho sem a devida proteção e preparação.

Diante do exposto, manifesto meu voto pela **INADMISSIBILIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE** da Proposta de Emenda à Constituição nº 18 de 2011(principal), bem como das PECs nº 35/2011, nº 274/2013, nº 77/2015, nº 107/2015, nº 108/2015 e nº 2/2020(apensadas).

Sala da Comissão, em 28 de junho de 2024.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO

2024-9381

⁵ <https://www.conjur.com.br/dl/pe/perfil-trabalho-decente-brasil.pdf>

