



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2011

(Apensadas: PEC nº 35/2011, PEC nº 274/2013, PEC nº 77/2015, PEC nº 107/2015, PEC nº 108/2015, 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.

Autores: Deputado DILCEU SPERAFICO

Relatora: Deputada CAROLINE DE TONI

I – RELATÓRIO

A presente Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2011, pretende alterar o inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal para possibilitar o trabalho sob o regime de tempo parcial para pessoas a partir dos quatorze anos de idade. A ela foram apensadas as seguintes proposições:

- **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;
- **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;





- **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;
- **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 assinar suas carteiras de trabalho não mais como aprendizes;
- **PEC nº 108/2015**, do Deputado Celso Russomanno e outros que altera a Constituição Federal para permitir o trabalho do menor a partir de 14 anos; e
- **PEC nº 2/2020**, do Deputado Kim Kataguiri: altera o inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal para ampliar para quatorze anos a idade mínima para o exercício de trabalho diurno e não insalubre ou perigoso.

Com exceção da PEC nº 107, de 2015, as propostas objetivam reduzir a idade mínima para o trabalho que hoje é vedada a pessoas menores de dezesesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. A PEC nº 107/2015, pretende apenas assegurar que menores de dezoito e maiores de dezesesseis anos possam ter Carteiras de Trabalhos definitivas.

As proposições foram distribuídas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para que se pronuncie quanto a admissibilidade, nos termos do que determina o art. 202 do Regimento Interno, estão sujeitas à apreciação do Plenário e tramita em regime Especial (Art. 202 c/c 191, I, RICD).

Nesta CCJC já foram relatores da matéria os Deputados Paulo Maluf, Betinho Gomes, João Roma, Paulo Eduardo Martins e Gilson Marques. Sendo que três dos relatores anteriores apresentaram pareceres pela admissibilidade da matéria e dois pela inadmissibilidade. Também foram apresentados 12 votos em separado.

É o relatório.





II - VOTO DA RELATORA

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se quanto à admissibilidade e constitucionalidade das propostas de emenda à Constituição Federal, consoante os critérios de constitucionalidade formal e material, juridicidade e técnica legislativa, conforme faremos adiante.

A **PEC 18/2011**, de iniciativa do Deputado Dilceu Sperafico, pretende alterar o inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal para possibilitar o trabalho sob o regime de tempo parcial para pessoas a partir dos quatorze anos de idade atende ao requisito formal, uma vez que segue o procedimento de proposição previsto para alterações na Carta Magna, não havendo desvio de finalidade nem vício de iniciativa. Materialmente, a proposição busca flexibilizar regra protetiva relativa à idade mínima laboral, sem suprimir o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais.

A **PEC 35/2011**, de autoria do Deputado Onofre Santo Agostini e outros, também reduz a idade mínima para 14 anos, alterando o inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal para permitir que o adolescente possa ser empregado a partir dos quatorze anos, retirando a limitação de que o trabalho a partir dessa idade só possa ser realizado mediante contrato de aprendizagem. Cumpre as formalidades constitucionais e está materialmente relacionada ao mesmo núcleo de proteção do trabalho juvenil, não incidindo em limitações materiais insuperáveis.

A **PEC 274/2013**, do Deputado Edinho Bez e outros, dá nova redação ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição para proibir a o trabalho a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz ou sob autorização dos pais. Obedece aos requisitos





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada Caroline De Toni – PL/SC

4

formais e materiais para alteração da Constituição, estando em consonância com a competência do poder constituinte derivado.

A **PEC 77/2015**, do Deputado Ricardo Izar e outros, altera o art. 7º, inciso XXXIII, para dispor sobre a maioria laboral, reduzindo para quinze anos a idade mínima para o trabalho, exceto na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. Formalmente correta, a proposição não viola cláusulas pétreas e guarda pertinência com as discussões sobre o ingresso do jovem no mercado de trabalho. Materialmente, a proposta representa dilação do direito social relativo à idade mínima laboral, mas não elimina a proteção constitucional assegurada à infância e à adolescência.

A **PEC 107/2015**, do Deputado Professor Victório Galli e outros, autoriza que jovens com mais de 16 anos assinem carteira de trabalho não mais como aprendizes. Proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos, assegurando 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. A proposta respeita os requisitos formais de admissibilidade e não afronta diretamente cláusulas pétreas constitucionais. Materialmente, a proposição também é constitucional, pois preserva a vedação ao trabalho noturno, insalubre e perigoso aos menores de dezoito anos, ao mesmo tempo em que disciplina a assinatura da Carteira de Trabalho, sem suprimir o núcleo essencial dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

A **PEC 108/2015**, do Deputado Celso Russomanno e outros, tem objeto semelhante ao da PEC 18/2011, permitindo o trabalho a partir dos 14 anos, desde que o adolescente esteja frequentando regularmente a escola. Cumpre as exigências de forma e não se choca com limitações materiais explícitas, podendo prosseguir em sua tramitação.

A **PEC 2/2020**, do Deputado Kim Kataguirí, propõe ampliar para 13 anos a idade mínima para o exercício de trabalho diurno e não insalubre ou





perigoso. A proposição atende às exigências formais do processo legislativo constitucional e guarda coerência com o tema das demais apensadas. Materialmente, é constitucional, pois mantém a vedação ao trabalho noturno, perigoso ou insalubre, preservando o núcleo essencial do direito fundamental à proteção do adolescente trabalhador.

Em suma, no que tange à **constitucionalidade formal**, todas as propostas cumprem os requisitos do art. 60 da Constituição Federal, tendo sido apresentadas por parlamentar legitimado, com observância do número mínimo de assinaturas exigidas. Não incidem em quaisquer limitações materiais insuperáveis do § 4º do referido artigo, não atentando contra a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Quanto à **constitucionalidade material**, as propostas tratam da idade mínima para o trabalho, tema inserido na competência do poder constituinte derivado reformador. Sua admissibilidade não aborda juízo de mérito das proposições, pois isso não compete a esta Comissão, apenas destaca que não há impedimento formal ou material para sua tramitação.

Sob o aspecto da **juridicidade**, as proposições não afrontam normas constitucionais ou infraconstitucionais vigentes, sendo compatíveis com o sistema jurídico.

Quanto à **técnica legislativa**, as proposições apresentam redação clara e objetiva, com localização sistemática adequada no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição, atendendo aos parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998.

Nossa posição é a mesma dos relatores Dep. Paulo Eduardo Martins e Gilson Marques. Por essa razão, transcrevemos o voto do Deputado Martins que enfrenta as questões levantadas nos pareceres pela inadmissibilidade e nos votos em separado divergentes:





“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:

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 a sua redação original, com exceção da PEC nº 2/202, que pretende estabelecer a idade mínima em treze anos.

Preliminarmente observa-se 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 ser 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 cláusulas constantes da Constituição, seja qual foi 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 separados, 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 a 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 apoiar-se 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 engessá-los, 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 fragilizando 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, se aproprie 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 vedado e tal vedação, por si só, 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, bem e justo. Isso é natural e é exatamente por isso que os cidadãos das repúblicas livres, na sua atividade política, se dividem 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” e 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 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 susceptíveis 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 norte-americanos 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 guardiães.

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 às 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 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





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada Caroline De Toni – PL/SC

13

políticos, depende muito mais de outros fatores que efetivamente da idade mínima para o trabalho”.

Não obstante os argumentos do Deputado Martins, o Deputado Gilson ainda complementa em seu voto que:

“lamentamos a luta ideológica que trata o trabalho como maldição e que nega a realidade enfrentada pelo jovem brasileiro que clama por oportunidades para romper com ciclos de pobreza familiar. Crer que a educação é possível sem condições econômicas é lutar no campo do imaginário”.

Para evitar casos em que os Conselhos Tutelares atuem proibindo o trabalho de menores, em casos em que o jovem esteja regularmente matriculado e estudando, mas deseje adquirir renda, vemos como oportuna a admissibilidade das Propostas de Emenda a Constituição aqui apresentadas.

Diante do exposto, **voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2011, e de suas apensadas (PECs nº 35/2011, 274/2013, 77/2015, 107/2015, 108/2015 e 2/2020)**, por satisfazerem os requisitos de constitucionalidade formal e material, juridicidade e técnica legislativa.

É o voto.

Sala da Comissão, em ____/____/____.

Deputada CAROLINE DE TONI
Relatora

