

# 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:** Deputado DILCEU SPERAFICO e Outros

**Relator:** Deputado PAULO MALLUF

### VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO TADEU ALENCAR

#### I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição epigrafada 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.

Segundo o autor da proposição, nenhum direito do adolescente será retirado, se a ele for autorizado o trabalho em tempo parcial. Ao contrário, considera que se trata de uma ampliação dos seus direitos, na medida em que formaliza a atividade laboral daqueles que precisam trabalhar.

O autor não enxerga ainda nenhuma incompatibilidade entre a permissão do trabalho em regime parcial, a partir de 14 anos, e a proteção ao adolescente.

Estão apensadas à proposição principal as seguintes PECs:

- PEC 35/2011, cujo objetivo é 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;
- PEC 274/2013, cujo objetivo é reduzir o limite mínimo de idade para o trabalho para 14 anos, salvo na condição de aprendiz ou mediante autorização dos pais.
- PEC 77/2015, cujo objetivo é proibir qualquer trabalho a menores de quinze anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

As proposições estão relatadas pelo Deputado Paulo Malluf nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que vota pela admissibilidade de todas.

## **II - VOTO**

Apesar do bem elaborado voto do Relator, a proposição, a meu sentir, não merece prosperar, por ser materialmente inconstitucional, violando o art. 60, § 4º, IV c/c art. 5º, § 2º da Constituição Federal, além de, no mérito, ser contrária ao interesse nacional.

Sabedora de que o trabalho infantil prejudica o desenvolvimento físico, psicológico e intelectual das crianças e dos adolescentes que o exercem, a Constituição Federal, em seu art. 7º, XXXIII, consubstancia o que alguns estudiosos denominam de “direito ao não trabalho”, o qual consiste em proteção à criança e ao adolescente, a fim de que se dediquem ao estudo e vivam

a fase da infância e adolescência, tão cara ao desenvolvimento psíquico e emocional do ser humano e à sua formação.

O professor Mozart Victor Russomano assim leciona:

*“o menor de hoje será o trabalhador adulto de amanhã. Por sua idade, por seu incipiente desenvolvimento mental e orgânico, a lei trabalhista lança mão de todos os meios ao seu alcance a fim de evitar desgastes exagerados em seu corpo.”<sup>1</sup>*

Os defensores das proposições em análise defendem que haveria um aumento dos direitos dos adolescentes e não sua redução, uma vez que eles não seriam obrigados a trabalhar e que ajudariam no sustento de suas famílias. Ora, não há dúvida de que tais premissas são falsas e invertem a lógica da proteção à criança e ao adolescente.

É inegável que as proposições em apreço afetam principalmente os jovens da “classe baixa”, não tendo grande impacto nas classes “média” e “alta”. Assim, tais indivíduos ocuparão vagas de empregos desqualificados, perpetuando a perversa lógica social, tendo, como herança certa, apenas a penúria.

Por outro lado, somente se tais adolescentes se especializarem e se qualificarem para ocupar postos de trabalho de mão de obra qualificada é que poderão quebrar o ciclo da pobreza, que tanto assola as famílias brasileiras.

Sem dúvida, o trabalho é instrumento de dignificação do ser humano. Entretanto, o trabalho precoce destrói a infância, compromete a educação e promove a desqualificação, alimentando um ciclo vicioso de miséria.

Além disso, muitos mitos habitam o imaginário coletivo, entre eles, os de que “crianças e jovens devem ajudar no sustento da família; de que quanto mais cedo se começar a trabalhar, melhores as suas condições de vencer na vida e de que é melhor trabalhar do que roubar”. Tais mitos, aliados ao aumento da criminalidade infantil e juvenil estimulam a errônea corrente de

---

1 Russomano, M. V., p. 501

pensamento de que a redução da idade mínima para o trabalho seria uma possível solução para a criminalidade infanto-juvenil.

De tempos em tempos, alguns atos (atrosos, diga-se de passagem) são cometidos por infratores juvenis, o que gera uma forte repercussão nacional e o aumento da força de proposições tais quais as apreciadas. Entretanto, as políticas públicas não podem ser concebidas sob forte emoção ou comoção social, devendo ser largamente estudadas e debatidas. Um exemplo ilustrativo é o de que a Carta Magna não permite alterações em seu texto em períodos de extraordinária comoção nacional.<sup>2</sup>

Por óbvio, a razoabilidade nos impende a escolher o trabalho ao crime. Entretanto, uma opção melhor seria a possibilidade de a criança brincar e se desenvolver de forma sadia, estudar em uma escola pública de qualidade e qualificar-se, para só depois entrar no mercado de trabalho.

O que reduz a violência juvenil não é a antecipação da vida laboral, mas sim a escola de qualidade (de preferência, em tempo integral), que permite a adequada formação intelectual, moral e cívica dos infantes e jovens.

Outro ponto que merece ser ressaltado é que as propostas em análise colocam o Brasil na contramão do desenvolvimento mundial. Conforme leciona Ives Gandra Martins Filho, pode-se medir o nível de desenvolvimento de uma nação a partir de sua população infantil trabalhadora ativa, haja vista que **quanto maior o percentual de trabalhadores com menor idade de um país, mais evidente o seu subdesenvolvimento**, na medida em que se está retirando a juventude do estudo, com o conseqüente óbice à formação da intelectualidade do país, gerando uma dependência externa em termos de avanço tecnológico.<sup>3</sup>

Adicionalmente, a redução da idade mínima para o trabalho tem como conseqüências a evasão e o baixo rendimento escolar, além de olhar o

---

2 CF art. 60, § 1º

3 FILHO, Ives Gandra Martins. Direito Comparado do Trabalho. Revista do Ministério Público do Trabalho, Brasília, DF, ano IX, nº 17, p. 77, mar. 1999.

prisma da política educacional sob uma ótica distorcida: Ao invés de se investir em escolas para se proteger e desenvolver a maioria dos jovens e adolescentes, que estão dentro de precárias salas de aula, se legisla para a minoria que decide entrar no mercado de trabalho ou escolhe o caminho da delinquência.

Outro argumento equivocado utilizado pelos defensores das proposições ora consideradas é o de que os jovens podem, além de estudar, ajudar na composição da renda familiar. Ora, nenhuma criança deveria ter que trabalhar para conseguir seu sustento. Dessa forma, dentre inúmeras políticas públicas que podem ser implementadas para corrigir esse problema, destacam-se diversos programas sociais, tais como o “Bolsa Família” e o “Bolsa Escola”, que têm como requisito que a criança esteja matriculada e frequentando a escola.

Merece também destaque o fato de que, entre abril de 2014 e abril de 2015, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) realizou 9.838 operações fiscais para apurar denúncias de trabalho infantil no Brasil, retirando desta condição 5.688 crianças e adolescentes<sup>4</sup>. Em comum, as empresas desrespeitavam a legislação, usando mão de obra de jovens de maneira irregular, em alguns casos, apresentando condições análogas ao trabalho escravo<sup>5</sup>.

Assim, as proposições analisadas acabarão regulamentando a exploração do trabalho do adolescente, que não tem a mesma capacidade intelectual e social dos adultos para evitar explorações e abusos por parte dos empregadores.

Imperioso se faz destacar também que as propostas são materialmente inconstitucionais, violando o art. 60, § 4º, IV c/c art. 5º, § 2º da Constituição Federal, por ferirem princípios de tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico com status de direitos fundamentais.

O art. 5º § 2º da Constituição Federal versa que:

*Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios*

---

4 <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/06/ministerio-do-trabalho-resgata-mais-de-5-6-mil-criancas-do-trabalho-infantil>

5 <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/acoes-contratrabalho-escravo-resgatam-50-mil>

*por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.*

O Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, da seguinte forma, ilumina o tema:

*Ora, se para a internalização dos tratados internacionais em geral é exigida a intermediação do Poder Legislativo através de ato com força de lei, outorgando vigência e obrigatoriedade às disposições; **nos casos dos tratados internacionais de Direitos Humanos em que o Brasil é Parte, os direitos fundamentais neles garantidos passam a integrar o rol dos direitos constitucionalmente consagrados e assim, exigíveis de maneira direta e imediata no âmbito da ordem jurídica interna***<sup>6</sup>

Vejamos o caso da redução da idade para o trabalho, que vai de encontro a toda a legislação, tratados internacionais e princípios adotados pela República Federativa do Brasil e incorporados ao direito interno com status de direito fundamental, conforme demonstrado a seguir.

A necessidade de se assegurar à criança uma proteção especial vem sendo defendida desde 1924, com a Declaração de Genebra. A partir de então, o direito à proteção integral está presente em todos os documentos internacionais que tratam de direitos humanos, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Paris, 1948) e na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, 1969).

A Declaração Universal dos Direitos das Crianças, documento do qual o Brasil é signatário, também disponibiliza proteção contra o trabalho precoce e insalubre, consoante se infere de seu Princípio IX:

*(...) Não se deverá permitir que a criança trabalhe antes de uma idade mínima adequada; em caso algum será permitido que a criança dedique-se, ou a ela se imponha, qualquer ocupação ou emprego que possa prejudicar a sua*

---

6 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, 1996, op. cit., p. 211.

*saúde ou a sua educação, ou impedir o seu desenvolvimento físico, mental ou moral.*

Nessa mesma esteira, inúmeras convenções e recomendações relativas a atividades específicas desempenhadas pelos menores, foram adotadas pelo Brasil, tais como as convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT de nº 5, nº 6, nº 7, nº 58, 182 e as Recomendações nº 45 e 190.<sup>7</sup>

Foi, contudo, com a Convenção nº 138, de 1973, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 179, de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 4.134, de 15/02/02, que a idade mínima para o trabalho foi objeto de preocupação na esfera internacional, de maneira que **a idade mínima para a admissão no emprego não fosse inferior ao fim da escolaridade obrigatória**, nem inferior a 15 anos (admitindo-se o patamar de 14 anos, como primeira etapa, para os países insuficientemente desenvolvidos - art. 2º, 3º e 4º). Dentre tais dispositivos, destaca-se:

*Art. 2º, 3. A idade mínima fixada nos termos do parágrafo 1 deste Artigo não será inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória ou, em qualquer hipótese, não inferior a quinze anos.*

Dessa forma, absorvendo os princípios emanados pelos tratados internacionais que tratam sobre direitos humanos (CF, art. 5º § 2º) e seguindo as premissas dos documentos acima mencionados, o Brasil moldou sua legislação visando a atender esta nova demanda internacional no combate ao trabalho infantil, incorporando tais normas como direitos fundamentais da criança e do adolescente. Não foi outro o motivo pelo qual, inclusive, a Emenda à Constituição nº 20, de 1998 ampliou a idade mínima para o trabalho, passando de 14 para 16 anos.

Adicionalmente, em 2009, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 59, que conferiu nova redação ao inciso I do artigo 208 da Constituição Federal, que agora tem a seguinte redação:

---

<sup>7</sup> <http://www.oitbrasil.org.br/convention>

*“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*

*I - educação básica **obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade**, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;”*

Ora, combinando-se o citado dispositivo constitucional com o art. 2º, 3 da Convenção da OIT nº 138, de 1973 (trazida acima), não se chega a outra conclusão, senão a de que as propostas ora em apreço reduzem os direitos das crianças e adolescentes e ferem a Constituição da República Federativa do Brasil, atingindo núcleo essencial do direito de proteção à criança e ao adolescente.

Assim, qualquer tentativa de retorno ao *status quo* anterior está terminantemente vedado pelo princípio da proibição do retrocesso no domínio dos direitos fundamentais e sociais, um marco na conquista civilizatória.

Tal princípio assegura que, uma vez reconhecidos, tais direitos não podem ser abandonados nem diminuídos. Ingo Wolfgang Sarlet assim leciona:

*“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”<sup>8</sup>.*

Corroborando a doutrina e princípios adotados por outras nações, o Brasil assinou o Protocolo de San Salvador, formulado em 1988, como instrumento aditivo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica)<sup>9</sup>, recepcionando-se, expressamente, o

8 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](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=54)>

9 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

princípio da proibição do retrocesso social ou da aplicação progressiva dos direitos sociais<sup>10</sup>

Dessa forma, qualquer tentativa de supressão ou modificação da abrangência dos direitos sociais e fundamentais, depois de adquiridos, viola as normas internacionais integradas ao ordenamento jurídico.

Por fim, vale também ressaltar que as proposições são materialmente inconstitucionais por violarem cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV da Constituição Federal, por pretenderem substituir norma mais benéfica por outra mais gravosa aos direitos das crianças e adolescentes, violando o núcleo essencial de tais direitos.

Pelas razões precedentes, manifesto meu voto no sentido da inadmissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 18/2011, nº 35/2011; nº 274/2013 e nº 77/2015.

Sala da Comissão, em 14 de julho de 2015.

**Deputado TADEU ALENCAR**  
**PSB/PE**

---

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”.

10 Artigo 4. Não-admissão de restrições: Não se poderá restringir ou limitar qualquer dos direitos reconhecidos ou vigentes num Estado em virtude de sua legislação interna ou de convenções internacionais, sob pretexto de que este Protocolo não os reconhece ou os reconhece em menor grau.