



**Programa de
Combate ao Trabalho Infantil
da Justiça do Trabalho**

Propostas de Emendas Constitucionais para reduzir a idade mínima para o trabalho são inconstitucionais

(PEC 18/2011 e apensadas: 35/2011, 274/2013, 77/2015, 107/2015 e 108/2015)

Kátia Magalhães Arruda, Ministra do TST^(*)

Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, Desembargador do TRT 9

Adriana Campos de Souza Freire Pimenta, Juíza do TRT 3, Aux. da Pres. do TST

Andréa Saint Pastous Nocchi, Juíza do TRT 4

José Roberto Dantas Oliva, Juiz do TRT 15

Marcos Neves Fava, Juiz do TRT 2

Maria Zuíla Lima Dutra, Juíza do TRT 8

Platon Teixeira de Azevedo Neto, Juiz do TRT 18

Renan Ravel Rodrigues Fagundes, Juiz do TRT 15, Aux. da Presidência do TST

Zéu Palmeira Sobrinho, Juiz do TRT 21

RESUMO: Reforçando mitos como “melhor trabalhar do que roubar”, como se alguma das alternativas fosse válida para crianças e adolescentes, há seis propostas de emenda à Constituição sendo analisadas na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, que pretendem reduzir a idade mínima para o trabalho. Como o próprio Parlamento, no relatório final da CPI do Trabalho Infantil,

^(*) Os autores do presente estudo são – todos – integrantes (Coordenadora e Membros) da Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção ao Adolescente Trabalhador – CETI, da Justiça do Trabalho (TST-CSJT) e gestores do Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho. O artigo resulta da versão, atualizada/ampliada, entregue aos deputados membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, como subsídio jurídico.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

publicado em 10 de dezembro de 2014, recomenda a não admissão e, no mérito, a rejeição da PEC nº 18, de 2011, e daquelas a ela apensadas, a esperança é de que as proposições, que são inconstitucionais, afrontam Convenção (138 da OIT) internacional ratificada pelo Brasil e promovem retrocesso que só teve precedente semelhante durante o regime militar, sejam definitivamente arquivadas, para não colocar em grave risco luta histórica de combate ao trabalho infantil, que já dura mais de duas décadas e transformou o País em referência mundial no enfrentamento da chaga social do trabalho precoce.

Sumário: 1 Introdução; 2 Retrocesso Social e Inconstitucionalidade; 3 Afronta à Convenção 138 da OIT; 4 Câmara dos Deputados recomenda, na CPI do Trabalho Infantil, não admissão e rejeição das PEC 18 e apensadas; 5 A necessária vinculação da idade mínima com a educação obrigatória; 6 Conclusão; 7 Referências bibliográficas.

1. Introdução

Tramitam na Câmara dos Deputados seis (três delas, metade, protocoladas do final de junho deste ano de 2015 para cá) Propostas de Emenda à Constituição (PEC), com o intuito de reduzir a idade mínima para o trabalho, hoje fixada em 16 (dezesesseis) anos (art. 7º, XXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB), para 14 (catorze) ou, uma das mais recentes, para 15 (quinze) anos.

A Proposta de Emenda à Constituição Nº 18, de 2011, por exemplo, pretende 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”.

É de iniciativa do Deputado Dilceu Sperafico (PP-PR) e outros.

A ela foi apensada outra PEC, a de nº 35, também de 2011, que pretende alterar “o art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal para permitir que o adolescente possa ser empregado a partir dos quatorze anos”, esta de iniciativa do Deputado Onofre Santo Agostini (DEM-SC).

Na mesma linha e também já apensada, a PEC 274/2013, de autoria do Deputado Edinho Bez (PMDB-SC).



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

Aos 25.06.2015, foi apresentada a PEC 77/2015, de autoria do Deputado Ricardo Izar (PSD-SP), que “possibilita ao maior de 15 (quinze) anos de idade o direito de trabalhar”. Esta recebeu, aos 02.07.2015, determinação da Mesa Diretora da Câmara para ser apensada à PEC 274/2013, que, por sua vez, está apensada à PEC 18/2011. Aos 06.07.2015, a PEC 77/2015 foi recebida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Além da PEC 77, duas outras foram apresentadas também nos últimos meses, a denotar que há, de fato, um movimento intenso em torno do tema.

A PEC 107/2015, de autoria do Deputado Professor Victório Galli (PSC-MT), representaria entrave à elevação da idade mínima para o trabalho e limitação da faixa etária de aprendizagem.

Ela propõe, com equívocos conceituais, a modificação do inciso XXXIII do art. 7º da CRFB para conferir direito já existente: o de o adolescente com mais de 16 (dezesesseis) anos “[...] Assinar [sic] Carteira de Trabalho definitiva [...]”. Embora não conste da ementa, é também restritiva, pois circunscreve à “[...] condição de aprendiz os jovens [sic]¹ com mais de 14 e menos de 16 anos”.

Apresentada aos 05.08.2015, a PEC 107 teve também determinado seu apensamento à 274/2013 em 11.08.2015.

Por fim, há a PEC 108/2015, de autoria do Deputado Celso Russomanno (PRB-SP), apresentada aos 11.08.2015 e apensada à PEC 18/2011 aos 14.08.2015.

A redação do inciso XXXIII do art. 7º da CRFB passaria a ser esta:

XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, desde que estejam frequentando regularmente a escola;

Pela redação proposta, além de a idade mínima para o trabalho ser reduzida para 14 (catorze) anos, adolescentes e crianças de quaisquer idades, que não estivessem frequentando a escola, poderiam trabalhar em qualquer idade. Além de não curar a ulceração social exposta do trabalho infantil, o remédio, ministrado nesses termos, mata o doente (no caso, a sociedade, em linguagem metafórica).

¹ O Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013) define como “jovem” (sobrepondo, inclusive, conceitos) a pessoa que tem entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

Todas se encontram, atualmente, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e as três primeiras já receberam parecer favorável à admissibilidade do Relator originário, Deputado Paulo Maluf (PP).

O pior é que, até mesmo para tramitar, nos termos do artigo 60, I, da CRFB, exigem assinatura de 1/3 dos deputados, o que faz concluir que representam risco sério, que não pode ser ignorado.

As PEC 18, 35 e 274, haviam sido arquivadas, em razão do término da legislatura anterior, mas foram ressuscitadas, a requerimento do Deputado Dilceu Sperafico, um dos autores, em 9 de fevereiro do corrente ano.

A PEC 77/2015 constitui-se surpresa perigosa, pois além de ter sido apensada a uma das que já estavam apensadas, o que poderia torná-la invisível a olhos menos atentos (depois do apensamento da PEC 107/2015 à mesma PEC 274/2013, embora se ignore os critérios, e da organização da “árvore de apensados e outros documentos da matéria”, isto se tornou mais difícil), surge como via intermediária que, no entanto, não é menos danosa ou anacrônica.

Em 08 de julho de 2015 foi designado Relator Substituto o Deputado Esperidião Amin (PP-SC), tendo sido proferido parecer e aberta vista conjunta a todos os membros da CCJ presentes. Em 09.07.2015, o Deputado Max Filho (PSDB-ES), apresentou requerimento (30/2015) de audiência pública.

Aos 14.07.2015, realizou-se audiência pública presidida pelo Deputado Federal Luiz Couto (PT-PB), sendo que outra, por sugestão apresentada pelos Deputados Federais Luiz Couto (PT-PB), Alessandro Molon (PT-RJ) e Espiridião Amin (PPS-SC), ocorreu em 11.08.2015, presidida pelo último, com manifestação contrária do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Força Sindical².

Por diversas semanas, mesmo sem parecer divulgado a respeito das últimas PEC, no site da Câmara a situação cadastrada era “Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)”.

O último andamento cadastrado, em 14.08.2015, foi a devolução ao atual relator, Deputado Espiridião Amin (PPS-SC), em razão das PEC apensadas.

O propósito deste artigo é demonstrar que **as seis emendas representam incrível retrocesso social, são inconstitucionais, violariam a Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, ratificada pelo Brasil, e

² Só houve uma fala favorável, num placar de 7 x 1: a da presidente do “Projeto Ampliar”



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

comprometeriam seriamente a **imagem do País**, hoje reconhecido mundialmente como exemplo de luta no combate ao trabalho infantil.

Nesta linha, aliás, a própria **Câmara dos Deputados já fez recomendação**, como resultado da CPI do trabalho infantil, pela inadmissibilidade e rejeição das três primeiras PEC (as outras ainda não existiam até então).

É, sem dúvida, a posição que mais reflete a sensibilidade e conscientização dos lídimos representantes do povo, mostrando-se consentânea com o princípio de proteção integral e de absoluta prioridade positivado na própria Carta.

2. Retrocesso social e inconstitucionalidade

A PEC 18 e as que a ela estão apensadas são inconstitucionais, pois afrontam o princípio da **proibição do retrocesso social**³.

E não há dúvida que haveria retrocesso.

No início da última década do século XIX, em autêntica súplica para o mundo, o Papa Leão XIII, na Encíclica *Rerum Novarum*, de 15 de maio de 1891, já alertava:

Enfim, o que pode fazer um homem válido e na força da idade, não será equitativo exigi-lo duma mulher ou duma criança. Especialmente a infância, – e isto deve ser estritamente observado – não deve entrar na oficina senão depois que a idade tenha desenvolvido nela as forças físicas, intelectuais e morais; do contrário, como uma planta ainda tenra, ver-se-á murchar com um trabalho demasiado, precoce, e dar-se-á cabo da sua educação.

No Brasil, refletindo o movimento do constitucionalismo social, deflagrado após a Primeira Guerra (1914-1918), a Carta brasileira de **16 de julho de 1934**, mais

³ Cf. Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 457), “No embate entre o paradigma do Estado Social intervencionista e altamente regulador e a nefasta tentativa de implantar um Estado minimalista à feição dos projetos globalizantes do modelo econômico e da ideologia neoliberal, o correto manejo da proibição do retrocesso na esfera dos direitos fundamentais sociais, poderá constituir uma importante ferramenta jurídica para a afirmação do Estado necessário, do qual nos fala Juarez Freitas. Recordando a lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha, no sentido de que a dignidade corresponde ao ‘coração do patrimônio jurídico-moral da pessoa humana’, não restam dúvidas de que necessário será justamente o Estado apto a assegurar – de modo eficiente – nunca menos do que uma vida com dignidade para cada indivíduo e, portanto, uma vida saudável para todos os integrantes (isolada e coletivamente considerados) do corpo social.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

de oitenta anos atrás, já estabeleceu a **idade de 14 anos** (art. 121, § 1º, d), à qual agora se quer retroagir. Mesmo a Carta outorgada por Getúlio Vargas durante golpe de estado, em 10 de novembro de 1937, que teve deplorado seu caráter antidemocrático, manteve a proibição de trabalho antes dos catorze anos (art. 137, k), o que foi conservado pela Constituição Federal de 1946 (a quarta republicana), promulgada aos 18 de setembro, no artigo 157, IX (OLIVA, 2006).

Só a Constituição de 24 de janeiro de 1967, traduzindo a vontade dos governos militares iniciados em 1964, **consagrou autêntico retrocesso** ao suprimir a vedação de discriminação salarial em razão da idade e reduzir o limite de idade para ingresso no mercado de trabalho para **12 (doze) anos** (art. 158, X).

Com modificação apenas de redação (OLIVA, 2006), a vedação foi reproduzida pelo texto derivado da Emenda Constitucional nº 1, promulgada em 17 de outubro de 1969, por uma junta militar formada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica, durante recesso do Congresso Nacional, que havia sido decretado em 13 de dezembro de 1968.

Finalmente, a Constituição de 05 de Outubro de 1988, nominada “Constituição Cidadã” ou “Constituição Coragem” pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o falecido deputado Ulysses Guimarães, retomou a idade mínima de 14 (catorze) anos.

No inciso XXX do artigo 7º, exaltou a Carta de 1988 a “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”. E ampliou novamente para 14 (catorze) anos, no inciso XXXIII do mesmo artigo, a idade mínima para o trabalho.

Com o advento da **Emenda Constitucional nº 20, publicada no Diário Oficial de 16 de dezembro de 1998**, o inciso XXXIII da nossa Carta Magna recebeu nova redação, que aumentou a idade mínima para o trabalho de **14 para 16 anos**, e estabeleceu, como piso para a aprendizagem, a idade de 14 anos.

Eis a nova redação:

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;

Estes são os limites de idade ainda hoje vigentes. O que se quer fazer por intermédio das PEC em tramitação, portanto, representa retrocesso semelhante ao ocorrido durante a ditadura militar, única época em que se viu reduzir a idade mínima para o trabalho. É o Estado brasileiro se demitindo de dever de proteção



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

integral e absolutamente prioritária à infância, **estabelecido no artigo 227** da Lei Fundamental.

Advirta-se, ainda, que a aprovação de qualquer das seis PEC poderia, sim, reduzir artificialmente o número de trabalhadores infantis brasileiros, mas certamente, no momento de crise atual, importaria **menos vagas para pais de família**, ocupadas que seriam por **força de trabalho despreparada, explorada com chancela legislativa**, de pessoas em peculiar condição de desenvolvimento.

Ou seja: **aumentaria o número de desempregados e de subempregados**, numa perversidade desmesurada.

Não fosse o bastante, a indicar que o trabalho precoce deve ser combatido e não estimulado, sendo também temerária e inconsequente qualquer redução na idade mínima, dados compilados pelo Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN/SVS do Ministério da Saúde, revelam quadro alarmante em relação a acidentes do trabalho envolvendo crianças e adolescentes dos 5 (cinco) a 17 (dezessete) anos.

De 2007 a fevereiro de 2015⁴, 174 crianças e adolescentes perderam a vida trabalhando, sendo que o Estado de São Paulo foi o campeão dos infortúnios fatais (39 mortes), seguido do Paraná (34) e Minas Gerais (23).

Ainda segundo o SINAN/SVS/MS, no mesmo período de oito anos, outras 17.902 crianças e adolescentes na mesma faixa etária (5 a 17) sofreram acidentes, sendo que 528 delas tinham entre 5 e 13 anos e 17.374 de 14 a 17 anos.

As vítimas dessa tragédia que não morreram, tiveram, segundo tabulação a partir do diagnóstico das lesões (CID-10, categoria de três caracteres), amputação traumática ao nível do punho e da mão (448 crianças ou adolescentes) ou sofreram lesões diversas, como ferimento do punho e da mão (3.530), traumatismo superficial do punho e da mão (1.101), fratura ao nível do punho e da mão (797), traumatismo superficial do tornozelo e do pé (504), fratura da cabeça (455), luxação, entorse e distensão das articulações e dos ligamentos ao nível do tornozelo e do pé (419), traumatismo de região não especificada do corpo (371), ferimento do tornozelo e do pé (371), traumatismo superficial da perna (370), traumatismos múltiplos não especificados (309), ferimento da perna (293), traumatismos superficiais envolvendo múltiplas regiões do corpo (293), fratura da perna, incluindo o tornozelo (242) e queimadura, corrosão do punho e da mão (234) e diversos outros que somam mais 8.165 casos, totalizando 17.902.

Ora, este quadro cruel, calamitoso, que sepulta a infância e ceifa membros, sonhos, perspectivas e até mesmo a vida de crianças e adolescentes brasileiros,

⁴ Os dados são parciais em relação aos anos 2013, 2014 e 2015 e estão atualizados até 04.03.2015



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

seria ainda mais agravado com a redução da idade mínima para o trabalho, pois aí, se fosse válida a alteração, a exploração seria – pasme-se! – lícita.

Na PEC Nº 35, os seus signatários dizem temer que vários adolescentes “[...] proibidos de trabalhar acabem atraídos pelo mercado informal de trabalho, ou para a prática de mendicância, e até mesmo compelidos ao tráfico”.

Ressaltam, ainda, que “[...] a vedação constitucional impossibilita a contratação de um número incalculável de jovens, e retira a oportunidade de obter um sustento digno com uma renda mensal para sua sobrevivência e de sua família”.

Já na PEC Nº 108/2015, esta é a justificativa do Deputado Celso Russomano:

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o adolescente a partir dos 14 anos de idade somente poderá inserir-se no mercado de trabalho na condição de aprendiz. O nobre interesse do legislador era preservar o menor de idade [sic] e estimulá-lo a frequentar a escola, sob a égide de que “lugar de criança é na escola”. Todavia a intenção do legislador mostrou-se perversa na construção da identidade desse menor. A falta de oportunidade para trabalhar tem levado muitos jovens a entrar na criminalidade, tornando-se presas fáceis e mão-de-obra barata para o crime organizado. Essa é uma fase decisiva para a formação de seu caráter, é normal nessa idade a ambição por melhor qualidade de sua vida e da sua família. Mas o Estado lhe proíbe de entrar legalmente no mercado de trabalho, gerando, dessa forma, o trabalho infantil, realizado geralmente em condições desumanas e sem nenhum controle do Estado. Dados demonstram que a maior parte dos trabalhadores infantis no Brasil encontram-se em atividades ligadas ao meio rural, carvoarias, granjas, plantação, etc., atividades penosas e insalubre vedadas pela própria Constituição. Por outro lado, o contrato de aprendizagem torna extremamente burocrática a contratação pelas empresas dos menores de idade uma vez que suas atividades laborais devem estar em harmonia com outras atividades necessárias a seu pleno desenvolvimento. Nesse sentido garantimos que o menor poderá trabalhar desde que esteja frequentando a escola, que deve ser também um importante componente na formação de sua personalidade. Não concordamos que o trabalho do adolescente pode prejudicar sua formação psicossocial, pelo contrário exemplos não faltam de que, com o trabalho o adolescente adquire maior responsabilidade, maior consciência de seus atos, aliás, inúmeros são os exemplos de sucesso pessoal que



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

iniciaram suas atividades laborais ainda no início de sua adolescência.

São conclusões absolutamente equivocadas, como, insistentemente, vem se advertindo, na tentativa de desconstruir mitos. Veja-se (FAVA, 2015, p. 144):

No debate sobre a conveniência do trabalho infantil, são feitas perguntas erradas: é melhor roubar ou vender chiclete no farol? Assaltar ou colar sola de sapato? Vadiar ou ser *office boy* do escritório? Assistir televisão a tarde toda, ou ajudar, dignamente, o sustento da família?

Perguntas erradas.

O debate verdadeiro encontra-se noutros binômios.

Os opostos, realmente, deveriam ser: roubar ou estudar? Assaltar ou brincar seguro? Matar-se como soldado no tráfico ou crescer saudável no seio da família?

Ora, a aprovação de quaisquer dos seis textos, representaria opção pelo discurso fácil, **escorado em falsas premissas**, autêntica reabilitação do trabalho infantil a partir do fortalecimento de mitos e de inversão da lógica de proteção.

Conforme já se destacou (OLIVA, 2015, 137-139):

Não é possível que o filho do pobre continue tendo, como herança certa, apenas a penúria. Entretanto, se não houver conscientização para o problema, isto continuará ocorrendo. A pobreza é, sem dúvida, uma das razões da existência dele, mas não pode se transformar em salvo-conduto para o trabalho infantil, como tal considerado aquele realizado em idade proibida.

Conquanto o Brasil se poste hoje entre as maiores economias do mundo, não há consciência de que o trabalho precoce faz mal não só para quem o exerce, mas para a Nação inteira, pois é a base de uma população adulta excluída, marginalizada, sem perspectiva, despreparada para contribuir minimamente para o avanço sustentável de competitividade e progresso socioeconômico.

É necessário assegurar à criança o direito ao não trabalho, permitindo que desenvolva atividades lúdicas, obtenha educação de qualidade e, no momento adequado, se qualifique profissionalmente para, só depois, começar a trabalhar.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

[...]

Ora, o trabalho é, sem dúvida, instrumento de dignificação do ser humano.

O trabalho precoce, no entanto, que destrói a infância, compromete a educação e promove a desqualificação, alimenta um ciclo vicioso de miséria e atenta contra a dignidade humana.

É necessário, pois, combater – e não reforçar – mitos como os de que crianças e jovens pobres devem trabalhar para ajudar a família, que quanto mais cedo começar a trabalhar, mais “esperto” fica e melhora suas condições de vencer na vida; que é melhor trabalhar do que roubar, além de inúmeros outros que habitam o imaginário das pessoas e que se tonificam mais especialmente quando se constata que os índices de criminalidade (prática de atos infracionais) envolvendo crianças e adolescentes aumentam.

Não há dúvida que qualquer pessoa sensata responderia que melhor do que roubar, do que virar “soldado” do tráfico, é trabalhar. Há que se oferecer, porém, alternativas válidas a essas tristes sinas. Melhor do que tudo isto é brincar, desenvolver-se de forma sadia, estudar em escola pública boa, qualificar-se e, só depois de convenientemente preparado, ingressar no mercado de trabalho.

Inadmissível conceber que se inverta a lógica de proteção integral e prioritária assegurada no artigo 227 da Constituição Federal e no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente e se permita que crianças e adolescentes pobres, frágeis criaturas em peculiar condição de desenvolvimento, continuem tendo que trabalhar para ajudar no sustento próprio e de suas famílias.

Esse comportamento é ilegal, é inconstitucional, mas, pior, é desumano. A família, a sociedade (e a comunidade, conforme o ECA, com ideia de maior proximidade) e o Estado é que devem proteger crianças e adolescentes. Na falha de um, o dever é do outro, em qualquer ordem. Não podem todos falhar.

Não podemos permitir que haja a reabilitação do trabalho infantil.

Ora, o trabalho, conforme artigo 6º da Carta de 1988, é, de fato, um direito social. Não podemos perder de vista, porém, que a proteção à infância, a educação e a assistência aos desamparados, também o são. Não se compatibiliza a pretendida redução da idade mínima para o trabalho com o direito fundamental à infância, com o inalienável dever (do Estado, da família, da sociedade e da comunidade) de proteção integral e absolutamente prioritária, que assegure educação (artigo 208 da CRFB) obrigatória, universalizada, gratuita, de qualidade,



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

através de uma educação integral e em tempo integral dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos, e nem com a assistência aos desamparados.

Sobre o tema da proteção integral e as correlatas políticas públicas, tratando, inclusive, da proibição do retrocesso social, o **Supremo Tribunal Federal**, em decisão de Relatoria do Ministro Celso de Melo, tratou da matéria com absoluta propriedade:

E M E N T A: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL.

- **A educação infantil** representa prerrogativa constitucional indisponível, que, **deferida** às crianças, **a estas assegura**, para efeito de seu desenvolvimento integral, **e como primeira etapa** do processo de educação básica, **o atendimento** em creche **e** o acesso à pré-escola (**CF**, art. 208, IV).

- **Essa prerrogativa jurídica**, em conseqüência, **impõe**, ao Estado, **por efeito** da alta significação social de que se reveste a educação infantil, **a obrigação constitucional** de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, **em favor** das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (**CF**, art. 208, IV), **o efetivo** acesso **e** atendimento em creches **e** unidades de pré-escola, **sob pena de** configurar-se inaceitável omissão governamental, **apta a frustrar, injustamente, por inércia**, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal **que lhe impôs** o próprio texto da Constituição Federal.

- **A educação infantil**, por qualificar-se *como direito fundamental de toda criança*, **não se expõe**, em seu processo de concretização, **a avaliações meramente discricionárias** da Administração Pública **nem se subordina** a razões de puro pragmatismo governamental.

- **Os Municípios** - que atuarão, *prioritariamente*, no ensino fundamental **e na educação infantil** (**CF**, art. 211, § 2º) - **não poderão demitir-se do mandato constitucional**, juridicamente vinculante, **que lhes foi outorgado** pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, **e que representa fator de limitação** da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, **cujas opções**, tratando-se do atendimento **das crianças** em creche (**CF**, art. 208, IV), **não podem ser exercidas de modo a comprometer**, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, **a eficácia** desse direito básico de índole social.

- **Embora inquestionável** que resida, *primariamente*, nos Poderes Legislativo e Executivo, **a prerrogativa** de formular **e executar políticas públicas**, **revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário**, **ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente** nas hipóteses de políticas públicas **definidas** pela



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

própria Constituição, **sejam estas implementadas**, *sempre* que os órgãos estatais competentes, **por descumprirem** os encargos político- jurídico- que sobre eles incidem em caráter impositivo, **vierem a comprometer**, *com a sua omissão*, **a eficácia e a integridade** de direitos sociais e culturais **impregnados** de estatura constitucional.

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL.

- **O Poder Público** - **quando se abstém** de cumprir, total ou parcialmente, **o dever** de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - **transgride**, com esse comportamento negativo, **a própria integridade** da Lei Fundamental, **estimulando**, no âmbito do Estado, **o preocupante fenômeno** da erosão da consciência constitucional. **Precedentes: ADI 1.484/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g..

- **A inércia estatal em adimplir** as imposições constitucionais **traduz inaceitável gesto de desprezo** pela autoridade da Constituição **e configura**, por isso mesmo, **comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo** do que elaborar uma Constituição, **sem** a vontade de fazê-la cumprir integralmente, **ou**, então, **de apenas** executá-la **com o propósito subalterno** de torná-la aplicável **somente** nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, **em detrimento** dos interesses maiores dos cidadãos.

- **A intervenção** do Poder Judiciário, *em tema de implementação* de políticas governamentais **previstas e determinadas** no texto constitucional, *notadamente* na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), **objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos**, que, **provocados** pela omissão estatal, **nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos** que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. **Precedentes.**

A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”.

- **A destinação** de recursos públicos, *sempre tão dramaticamente escassos*, **faz instaurar** situações de conflito, **quer** com a



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

execução de políticas públicas **definidas** no texto constitucional, **quer, também**, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, **daí resultando contextos de antagonismo que impõem**, ao Estado, **o encargo** de superá-los **mediante** opções por determinados valores, **em detrimento** de outros *igualmente* relevantes, **compelindo**, o *Poder Público*, **em face** dessa relação dilemática, **causada** pela *insuficiência* de disponibilidade financeira e orçamentária, a **proceder** a verdadeiras “*escolhas trágicas*”, **em decisão governamental** cujo parâmetro, **fundado** na dignidade da pessoa humana, **deverá** ter em perspectiva **a intangibilidade do mínimo existencial**, **em ordem a conferir *real efetividade*** às normas programáticas **positivadas** na própria Lei Fundamental. **Maqistério da doutrina.**

- A cláusula **da reserva do possível** - **que não pode** ser invocada, **pelo Poder Público**, **com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação** de políticas públicas **definidas na própria** Constituição - **encontra insuperável limitação** na garantia constitucional **do mínimo existencial**, **que representa**, no contexto de nosso ordenamento positivo, **emanação direta** do postulado **da essencial** dignidade da pessoa humana. **Doutrina. Precedentes.**

- A noção de “**mínimo existencial**”, **que resulta**, por implicitude, **de determinados** preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), **compreende** um complexo de prerrogativas **cuja concretização** revela-se **capaz de garantir condições adequadas de existência digna**, **em ordem a assegurar**, à pessoa, **acesso efetivo ao direito geral de liberdade** e, também, **a prestações positivas originárias** do Estado, **viabilizadoras** da plena fruição de direitos sociais básicos, **tais como o direito** à educação, **o direito** à proteção integral da criança e do adolescente, **o direito** à saúde, **o direito** à assistência social, **o direito** à moradia, **o direito** à alimentação **e o direito** à segurança. **Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana**, de 1948 (Artigo XXV).

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

- **O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais** de caráter social, **que sejam desconstituídas** as conquistas *já alcançadas* pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.

- **A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado** (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) **traduz**, no processo de efetivação desses direitos fundamentais *individuais ou coletivos*, **obstáculo a que os níveis** de concretização de tais prerrogativas, *uma vez atingidos*, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. **Doutrina.**

Em consequência desse princípio, **o Estado**, após haver reconhecido os direitos prestacionais, **assume o dever não só** de torná-los efetivos, **mas**, também, se obriga, **sob pena** de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, **abstendo-se de frustrar** - *mediante supressão total ou parcial* - os direitos sociais *já concretizados*.

LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”.

- **Inexiste** obstáculo jurídico-processual à utilização, *contra entidades de direito público*, **da multa cominatória** prevista **no § 5º** do art. 461 do CPC. A “*astreinte*” - **que se reveste** de função *coercitiva* - **tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir** o preceito, **tal como definido** no ato sentencial. **Doutrina. Jurisprudência.**

(STF, ARE 639337 AgR, 2. T., em 23.08.2011, v.u., Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJE 15.09.2011)

O Estado brasileiro tem uma prestação negativa imposta pela CRFB de proteção a crianças e adolescentes: **não permitir que trabalhem antes dos 16 (dezesseis) anos.**

Não pode falhar no seu dever constitucional, **assim como não pode retroagir.**

Deve assegurar o **direito ao não trabalho** antes da idade mínima e o **direito à educação** para crianças e adolescentes.

A redução da idade mínima que se propõe nas PEC afronta, inegavelmente, o princípio do não retrocesso social.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

Implica (tal redução) derrocada total da aprendizagem, que propicia trabalho remunerado e protegido, com frequência obrigatória à escola enquanto não terminado o ensino médio. É a única perspectiva concreta de inserção qualificada de adolescentes e jovens no mercado de trabalho, que passará a sofrer concorrência direta de trabalho que não propicia formação alguma, ou seja, precário. Por meio da aprendizagem é possível, inclusive, ampliar o tempo de permanência dos adolescentes na escola.

Em termos de inconstitucionalidade, aliás, pode-se ir além.

Não é sem razão que se tem assentado que “[...] os direitos sociais foram acolhidos pela Constituição Federal de 1988 como autênticos direitos fundamentais. [...]” (MENDES, 2015, p. 648). Por isto, até, os direitos sociais assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais são, segundo respeitável doutrina, insuscetíveis de modificação pelo poder constituinte derivado.

Ao tratar dos limites implícitos aos direitos e garantias fundamentais (6.9.1.), Uadi Lammêgo Bulos (2015, p. 422, *g.n.*) explicita:

Emendas constitucionais não podem alterar, ampliar, **restringir**, e muito menos abolir os direitos e garantias fundamentais dos arts. 5º, 6º e 7º.

Aliás, as liberdades públicas são *supranacionais* (art. 5º, § 2º), pois transcendem a órbita meramente interna.

São insuscetíveis de alterações sub-reptícias, colocando-se fora do crivo da competência reformadora.

Para ampliar direitos e garantias trabalhistas, a própria Carta autoriza, já no *caput* do artigo 7º (*g.n.*):

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, **além de outros que visem à melhoria de sua condição social**:

Há dois comandos aí: um positivo e outro negativo.

No primeiro, o comando positivo, a Carta delega, em texto que é do constituinte originário (não sofreu qualquer modificação), para o legislador infraconstitucional e para todos, até mesmo para empregados e empregadores na celebração de um contrato individual de trabalho, por exemplo, **o poder de estabelecer modificações *in mellius* dos direitos mínimos nela assegurados**.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

Assim é que, sem afronta à CRFB que prevê adicional de 50% para horas extraordinárias, é possível que, no contrato individual de trabalho, em norma coletiva (Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho) ou mesmo em leis (como o EOAB), sejam fixados percentuais maiores para remunerar as horas extras, pois isso implica melhoria da condição social do trabalhador.

Ora, **se todos podem alterar para melhorar o texto**, também o legislador constituinte derivado, como, aliás, o fez, para aumentar a idade mínima para o trabalho em 1998 para 16 (dezesesseis) anos.

O inverso não é verdadeiro.

Modificações *in pejus* são, a *contrario sensu*, vedadas até mesmo para o legislador constituinte derivado, quanto mais para outros quaisquer.

A Carta é expressa: ampliações e/ou modificações, só para melhorar a condição social do trabalhador. É imposição originária. Daí o comando negativo: não é possível, nem mesmo ao legislador constituinte derivado, que promova retrocesso social, princípio que, no plano trabalhista, está até mesmo positivado no *caput* do artigo 7º.

As cláusulas pétreas, além de tudo, como a que delimita a idade mínima para o trabalho, são insuscetíveis, até, de deliberação, como preceitua o artigo 60, § 4º, IV, da Constituição da República.

Destaque-se que a redução do limite de idade mínima para admissão ao trabalho representa também retrocesso social na medida em que desconsidera a vontade democraticamente manifestada pelos adolescentes. Estes, nas vezes em que foram ouvidos reflexivamente em fóruns nacionais e internacionais, sobre o que querem e necessitam, reivindicaram efetiva participação política como protagonistas diretos para a formulação e execução das políticas públicas de combate ao trabalho infantil.

Nesse aspecto, urge acentuar que o apelo sintetizado na Declaração dos Adolescentes participantes da III Conferência Global sobre Trabalho Infantil, publicada em 2013, além de ser um gesto democrático incompatível com a redução da idade mínima, representa um manifesto político de elevada representatividade.

No aludido documento está registrado que os verdadeiros protagonistas almejam o fortalecimento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil• e o estabelecimento de compromissos com governos para garantir a participação de crianças e adolescentes em políticas públicas de educação integral, cursos profissionalizantes, cultura, esporte e lazer. •

Em síntese, as Propostas de Emendas Constitucionais em análise são inconstitucionais porque:



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

- a) violam o princípio da proibição de retrocesso social;
- b) fazem tábula rasa do comando negativo do artigo 7º, *caput*, da CRFB, e;
- c) afrontam cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, da CRFB).

Daí ser imperiosa a inadmissibilidade de todas.

3. Afronta à Convenção 138 da OIT

Além das notórias e flagrantes inconstitucionalidades, as Propostas constituem violação a texto de Convenção Internacional firmada pelo Brasil, prática que acarreta, além dos prejuízos ao direito interno, graves consequências à imagem externa do país.

O Brasil ratificou a Convenção Nº 138 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que versa sobre a idade mínima para o trabalho. Logo, referida Convenção integra o ordenamento jurídico interno, sendo vinculante para todos.

A Convenção 138 entrou em vigor no Brasil em 28 de junho de 2002, nos termos do § 3º do seu artigo 12, após ter o Presidente da República baixado o Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002, que, no seu artigo 2º, prescreveu que **“para os efeitos do art. 2º, item 1, da Convenção, fica estabelecido que a idade mínima para admissão a emprego ou trabalho é de dezesseis anos”** (*g.n.*).

Por versar sobre direitos humanos, tem o status de Emenda Constitucional. Eis, a propósito, as lições de Flávia Piovesan (2010, p. 39-41) a respeito:

Ao romper com a sistemática das Cartas anteriores, a Constituição de 1988, ineditamente, consagra o primado do respeito aos direitos humanos, como paradigma propugnado para a ordem internacional. Esse princípio invoca a abertura da ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A prevalência dos direitos humanos, como princípio a reger o Brasil no âmbito internacional, não implica apenas o engajamento do País no processo de elaboração de normas vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas sim a busca da plena integração de tais regras na ordem jurídica interna brasileira. Implica, ademais, o compromisso de adotar uma



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

posição política contrária aos Estados em que os direitos humanos sejam gravemente desrespeitados.

A partir do momento em que o Brasil se propõe a fundamentar suas relações com base na prevalência dos direitos humanos, está ao mesmo tempo reconhecendo a existência de limites e condicionamentos à noção de soberania estatal. Isto é, a soberania do Estado brasileiro fica submetida a regras jurídicas, tendo como parâmetro obrigatório a prevalência dos direitos humanos. Rompe-se com a concepção tradicional de soberania estatal absoluta, reforçando o processo de sua flexibilização e relativização, em prol da proteção dos direitos humanos. Esse processo é condizente com as exigências do Estado Democrático de Direito constitucionalmente pretendido.

E mais adiante, fazendo alusão ao artigo 5º, § 2º, da CRFB, que consagra que os direitos e garantias expressos na Carta “[...] não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, arremata Piovesan (2010, p. 52):

[...] *a contrario sensu*, a Carta de 1988 está a incluir, no catálogo dos direitos constitucionalmente protegidos, os direitos enunciados nos tratados internacionais em que o Brasil seja parte. Esse processo de inclusão implica a incorporação pelo Texto Constitucional de tais direitos.

Ao efetuar a incorporação, a Carta atribui aos direitos internacionais uma natureza especial e diferenciada, qual seja, a natureza de norma constitucional. Os direitos enunciados nos tratados de direitos humanos de que o Brasil é parte integram, portanto, o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados. Essa conclusão advém ainda de interpretação sistemática e teleológica do Texto, especialmente em face da força expansiva dos valores da dignidade humana e dos direitos fundamentais, como parâmetros axiológicos a orientar a compreensão do fenômeno constitucional.

Já no seu artigo 1º, essa Convenção (138), com força normativa constitucional como se viu, obriga todo País-membro – e o Brasil é inclusive fundador da OIT – a “[...] seguir uma política nacional que assegure a efetiva abolição do trabalho infantil e **eleve, progressivamente, a idade mínima de**



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

admissão a emprego ou a trabalho a um nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem” (grifos nossos).

Ou seja: em caso de aprovação das PEC, haveria violação pelo País da Convenção 138 da OIT. Isto porque, quando ratificou a Convenção em 2002, o governo brasileiro especificou, como idade mínima para admissão ao emprego ou ao trabalho, 16 (dezesesseis) anos, como já destacado. Dali em diante, portanto, só é possível, nos termos do artigo 1º citado, elevar a idade mínima para o trabalho, mas nunca rebaixá-la.

Assim, depois de 13 (treze) anos que a tornou vigente, o Brasil, se diminuísse a idade mínima para o trabalho, **contrariaria literalmente a Convenção internacional** que firmou, bem como seus propósitos de abolição do trabalho infantil.

Foi neste sentido, aliás, resposta dada pela própria OIT à consulta formulada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 2008. Em nome do Diretor Geral da entidade, a Diretora de Departamento de Normas internacionais do Trabalho, Cleopatra Doumbia-Henry, em ofício protocolado aos 07.10.2008, alertou (grifos nossos):

Esta comunicación se refiere a la solicitud de opinión enviada por su Ministerio con respecto a la propuesta de enmienda legislativa de la Constitución del Brasil y su conformidad con el Convenio núm. 138. Esta proposición de enmienda de la Constitución Federal modificaría la edad mínima de admisión al empleo y al trabajo (de 16 a 14 años) y la edad mínima para llevar a cabo un aprendizaje (de 14 a 12 años).

Ambas modificaciones, si fueran aprobadas, violarían el Convenio núm. 138 por las razones siguientes.

En primer lugar, al ratificar el Convenio núm. 138 en 2001, **el Gobierno de Brasil especificó la edad mínima de 16 años para la admisión al empleo o al trabajo**. En virtud del Artículo 1 del Convenio núm. 138, el objetivo de todos los países que han ratificado el Convenio núm. 138 debería ser “...seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progressivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo ...” En estas condiciones, que un país rebaje la edad mínima, ocho años después de la ratificación, **estaría en contradicción con los objetivos del Convenio, así como con su letra y espíritu**. Además, en virtud del Artículo 2 del Convenio núm. 138, **un país puede con**



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

posterioridad informar al Director General de la OIT que ha elevado la edad mínima respecto de aquella que había especificado previamente (pero no que la ha rebajado).

En segundo lugar, con respecto a la edad mínima para llevar a cabo un aprendizaje, el Artículo 6 del Convenio núm. 138 establece claramente que los niños que desarrollen un trabajo en dichas condiciones deberían tener por lo menos 14 años de edad. Por lo tanto, rebajar la edad mínima de aprendizaje a 12 años constituiría una violación de esta disposición del Convenio.

Finalmente, para su información, desearía llamar su atención sobre el hecho de que en los últimos comentarios relativos al Convenio núm. 138 (observación de 2007), la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones “tomó nota con interés de los esfuerzos realizados por el Gobierno en su lucha contra el trabajo infantil y lo alentó firmemente a continuar sus esfuerzos para mejorar progresivamente esta situación.” Por lo tanto, los órganos de control de la OIT han tomado debida nota de los grandes progresos realizados por el Gobierno en el área del trabajo infantil y con respecto a las peores formas del mismo (en virtud del Convenio núm 182). **Las enmiendas propuestas representarían un retroceso en esta materia, lo cual sería lamentable, teniendo en cuenta los esfuerzos realizados por el Gobierno tanto en la ley como en la práctica en los últimos años.**

Pior ainda: o País abandonaria os compromissos internacionais assumidos.

Citado pela OIT como um dos exemplos do impacto da cooperação técnica no apoio ao compromisso nacional de erradicar o trabalho infantil através de sua integração em áreas políticas essenciais, bem como a níveis estratégicos (OIT, 2010, p. 21), o Brasil acatou o apelo do Plano de Ação Global de 2006 da OIT.

Aliás, segundo a entidade, nosso País “[...] definiu o ano de 2015 [e não 2016] como prazo-limite para a eliminação das piores formas de trabalho infantil e 2020 para todas as formas, em conformidade com a Agenda do Hemisfério sobre o Trabalho digno nas Américas, adotada pela 16ª Reunião Regional Americana da OIT, realizada em Brasília em Maio de 2006” (OIT, 2010, p. 21).

Não cumprimos a meta específica que nos impusemos até 2015, já assumimos a geral, mas, até agora, nada indica que eliminaremos as piores formas de trabalho infantil até 2016 e menos ainda que, até 2020, o trabalho infantil será definitivamente banido da nossa Pátria (OLIVA. 2015).



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

Aliás, as PEC, como já salientado, fazem recrudescer mitos que reabilitam o trabalho infantil, o que é extremamente preocupante. Se aprovadas, tudo que se obteve até agora em termos de conscientização da sociedade e todo esforço no combate à chaga social do trabalho infantil, podem definitivamente se perder.

Há que se ponderar, ainda, que a infringência à Convenção 138 da OIT se daria, também, por outra razão: o artigo 2º, “3”, diz que a idade mínima não deverá ser inferior àquela em que cessa a obrigação escolar (no Brasil, em razão do artigo 208 da CRFB, o ensino médio se tornou obrigatório e só será concluído às vésperas de o adolescente completar dezoito anos) e, em qualquer caso, a 15 (quinze) anos.

Pior: com a redução para 14 (catorze) anos, o Parlamento nos colocaria na constrangedora condição de País membro da OIT cuja economia e meios de educação estão insuficientemente desenvolvidos, única hipótese em que, após consulta a organizações de empregadores e empregados, seria possível (no início, e não depois de ratificada a Convenção com idade superior estabelecida) fixar a idade de 14 (catorze) anos (item 4 do artigo 2º da Convenção 138), ainda assim com compromisso de elevação.

É preciso que a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional nos faça crer, isto sim, que em razão de propósitos firmes, tanto do legislativo, como do executivo e do judiciário, enfim, do povo brasileiro, um dia, no Brasil, o trabalho infantil se transformará em reminiscência, em fato histórico, como profetizou para o mundo, em outubro de 2012, durante a notável conferência de abertura do memorável e histórico Seminário sobre Trabalho Infantil realizado no Tribunal Superior do Trabalho, o ativista indiano – hoje prêmio Nobel da Paz – Kailash Satyarthi.

Os parlamentares têm esse poder em mãos.

4. Câmara dos Deputados recomenda, na CPI do Trabalho Infantil, não admissão e rejeição das PEC 18 e apensadas

O Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a exploração do trabalho infantil no Brasil e dá outras providências – CPI do Trabalho Infantil, da Câmara dos Deputados, publicado em 10 de dezembro de 2014, entre as recomendações dirigidas ao próprio poder legislativo, traz, a respeito das PEC 18 e apensadas, as seguintes (BRASIL, 2014, p. 236, *g.n.*):

Atuar para:



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

2.4.1 – **impedir retrocessos** na legislação, **rejeitando as proposições** (principalmente **PECs**) que porventura **disponham sobre a redução da idade para ingresso no trabalho**;

[...]

2.4.3 – apreciar as seguintes proposições, nos seguintes termos:

- declarar a prejudicialidade da **PEC nº 413, de 1996**, do Poder Executivo, que reduz a idade mínima para o trabalho para 14 anos, visto que em 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que fixa a idade mínima para a admissão a emprego em 16 anos de idade;
- **não admitir** e, no mérito, **rejeitar a PEC nº 18, de 2011**, e apensadas, que autoriza o trabalho sob o regime parcial a partir dos 14 anos. Nessa idade deve-se manter a exceção do acesso ao trabalho apenas para o caso de aprendizagem;

Em relação à primeira recomendação do item 2.4.3, a questão está solucionada.

Em nome da CPI do Trabalho Infantil, por ela presidida, a Deputada Sandra Rosado apresentou, aos 11.02.2014, o Requerimento de Prejudicialidade n. 8465/2014, que foi submetido à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e recebeu despacho aos 14.03.2014, do seguinte teor:

Declaro prejudicada a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n. 413/1996, nos termos do art. 164, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Oficie-se. Publique-se.

A PEC, de autoria do executivo, foi remetida definitivamente ao arquivo aos 17 de setembro de 2014, não representando mais risco aos adolescentes.

Não obstante, a sociedade precisa, de fato, ficar atenta e tentar barrar a aprovação das PEC remanescentes no Congresso Nacional.

Além da clara recomendação feita pela CPI do Trabalho Infantil da própria Câmara dos Deputados, pela sua inadmissibilidade e, no mérito, rejeição, as PEC 18 e apensadas, conquanto tenham recebido votos de admissibilidade proferidos pelo relator originário, deputado Paulo Maluf (PP-SP, que se manifestou sobre as PEC 18/2011, 35/2011 e 274/2013), obtiveram, até agora, nada menos que **nove votos em separado contrários**.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

Os nove votos em separado contrários até agora apresentados são de autoria dos Deputados Sandra Rosado (PSB/RN), em 29.08.2011, Luiz Couto (PT/PB), em 13.09.2011, Tadeu Alencar (PSB/PE), em 14.07.2015, Índio da Costa (PSD/RJ), em 04.08.2015, Chico Alencar (PSOL/RJ) e Ivan Valente (PSOL/SP), em 05.08.2015, Glauber Braga (PSB/RJ), em 11.08.2015, Afonso Motta (PDT/RS), em 13.08.2015, Luciano Ducci (PSB/PR), em 13.08.2015, e, finalmente, dos Deputados Juscelino Filho (PRP/MA) e Hiran Gonçalves (PMN/RR), em 19.08.2015.

Todas as PEC, mesmo as que ainda não receberam parecer, merecem o mesmo destino (inadmissibilidade ou rejeição), por se revelarem igualmente perniciosas e retrógradas.

Revela-se salutar mesmo que haja amplo debate e que se dê voz a quem trabalha mais de perto com o tema, colocando-se também esta Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalho Decente do Adolescente (CETI-CSJT) à disposição para o que se entender necessário.

5. A necessária vinculação da idade mínima com a educação obrigatória

Além das razões já expostas, até para manter coerência com a virtuosa modificação legislativo-constitucional que promoveu em 2009 na educação, o Congresso Nacional não só não pode reduzir a idade mínima para o trabalho, como poderia pensar em aumentá-la. Seu desafio maior é transformar em realidade o que, no papel, já está assegurado.

Com a promulgação da Emenda Constitucional Nº 59, que conferiu nova redação ao artigo 208, I, da Carta Maior, o legislador constituinte derivado sinalizou que crianças e adolescentes, mesmo pobres, terão educação garantida dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade. Eis a nova dicção do artigo 208 da CRFB:

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 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

Para deixar claro que o comando constitucional não deve ser ignorado, o mesmo Congresso Nacional, por intermédio da Lei 12.796, de 4 de abril de 2013, publicada no dia seguinte, alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/96). Agora o artigo 4º da LDB estabelece (grifamos):



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

Art. 4º O **dever do Estado** com educação escolar pública será efetivado mediante a **garantia de:**

I - **educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade**, organizada da seguinte forma: [\(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

a) pré-escola; [\(Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

b) ensino fundamental; [\(Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

c) ensino médio; [\(Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; [\(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; [\(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; [\(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

A educação básica desdobra-se, segundo a LDB, em pré-escola (dos 4 aos 5 anos, compreendida no conceito de educação infantil que, embora também garantida, é desenvolvida em creches e/ou estabelecimentos congêneres até os 3 anos de idade, passando a ser obrigatória na pré-escola, a partir dos 4), ensino fundamental (com duração de 9 anos, ou seja, dos 6 aos 14 anos de idade) e ensino médio, que terá a duração de no mínimo três anos, o que implica dizer que, em situação normal, sem reprovação, o adolescente ingressará no ensino médio aos 15 anos e só o completará com 17 anos de idade (OLIVA, 2015, p. 125).

Deste modo, integrando a educação básica, a pré-escola e o ensino médio se tornaram também obrigatórios no Brasil, ao lado do ensino fundamental (antes já compulsório), o que não se compatibiliza com trabalho antes dos 18 (dezoito) anos.

Assim, a idade mínima hoje fixada é inadequada. Não porque seja elevada, (pre)conceito ainda arraigado na sociedade brasileira, mas porque precisa, isto sim, ser progressivamente elevada.

A propósito, já se advertiu (ARRUDA, *As piores formas ...*):

Quando se aborda o trabalho infantil questionamos, de imediato, qual seria a idade mínima para o início do trabalho. Os estudos sobre o tema levam a coincidir essa idade mínima com a idade



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

em que termina a escolarização obrigatória. Logo, estaria garantido não só um mínimo de estudo capaz de influir na formação técnica dessa criança, refletindo no desempenho de uma profissão, como também viabilizaria o desenvolvimento físico e natural amadurecimento psicológico desse jovem. Ocorre que nem todos os países do mundo possuem uma eficiente rede escolar capaz de garantir o preparo intelectual pretendido. A maior parte da legislação mundial, inclusive a brasileira, estabeleceu seus critérios com base em uma idade fixa, abstraindo do texto legal, embora não abstraindo do sentido teleológico da lei, a importância da formação escolar.

Precisamos, pois, transformar o sentido teleológico da Constituição e das Leis em realidade, conferindo concreção à proteção integral e absolutamente prioritária que também, além de positivada na Carta, está assegurada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que em 2015 completou seu jubileu de prata. São 25 (vinte e cinco) anos aguardando promessa de cidadania que ainda não saiu do papel.

Ora, a partir da elevação da idade para o término do ensino obrigatório (que agora inclui também o ensino médio) para 17 (dezessete) anos (art. 208, I, da CRFB), com a modificação da LDB e com a aprovação por lei do Plano Nacional de Educação (PNE), tudo aliado ao compromisso – político e de governo – de transformar o Brasil numa “Pátria Educadora”, não há mais espaço para manter-se a idade mínima de 16 (dezesesseis) anos para trabalhar e, muito menos, pra reduzi-la, pois a permissão para o trabalho aos 16 e 17 anos, inviabilizará adequada formação nos últimos dois anos do ensino médio regular.

Importante lembrar que, nessa nova fase, se prega, inclusive, educação integral e em tempo integral. Para isto, necessárias estratégias para que não se perca o papel fundamental da educação nesse processo (PALMEIRA SOBRINHO, 2015, p. 198):

Dentre as estratégias políticas para o resgate da dignidade de milhões de trabalhadores infantojuvenis urge destacar-se o papel da educação. A educação não é um remédio mágico que vai resolver tudo. Sob esse aspecto, vale ressaltar a advertência de Paulo Freire (2001), na sua obra *Pedagogia dos Sonhos Possíveis*, ao dizer que a educação faz muito, mas não faz tudo; é imprescindível, mas não é suficiente se não estiver em articulação com as esferas econômicas e políticas. Porém, a educação, enquanto uma das ferramentas para exterminar e solucionar o



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

problema do trabalho infantil, torna-se um recurso vital num contexto de outras políticas de inclusão social.

Assim, se o Brasil ratificou a Convenção Nº 138 da OIT, que trata da idade mínima e se ela integra o ordenamento jurídico interno com força constitucional, como já vimos, não há como deixar de cumprir o seu artigo 1º, para “[...] seguir uma política nacional que assegure a efetiva abolição do trabalho infantil e **eleve, progressivamente, a idade mínima de admissão a emprego ou a trabalho** a um nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem” (grifos nossos)

É preciso lembrar ainda, uma vez mais, que o artigo 2º da Convenção, além de determinar que o País-membro que a ratificar deve estabelecer uma idade mínima, acrescenta, no item 3, que a idade mínima não poderá ser inferior “[...] à **idade de conclusão da escolaridade compulsória** [...]”.

Fácil concluir, portanto, que ninguém pode trabalhar antes de completar o ensino médio no Brasil, pois este passou a ser compulsório.

Desejável, pois, que de forma coerente com a ampliação da faixa etária do ensino obrigatório (para baixo e para cima), para assegurar definitivamente o direito fundamental à educação, o próprio Congresso Nacional cuide de elevar (e não reduzir) a idade mínima para o trabalho para 18 (dezoito) anos, só se admitindo que tal exigência seja tolerada até 2016, em razão do prazo assinalado no art. 6º da EC 59/2009:

Art. 6º O disposto no [inciso I do art. 208 da Constituição Federal](#) deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

É apropriado imaginar, ainda, a necessidade de contínua e progressiva elevação da idade mínima, mas sempre associada ao estudo, ao preparo, nunca ao puro e simples ócio pernicioso, que pode, sim, ceifar – a exemplo do trabalho prematuro – o futuro dos nossos adolescentes e jovens.

O Congresso Nacional, portanto, tem a honorável incumbência de evidenciar que as modificações que implementou na educação são para valer e que é necessário, para que haja efetiva libertação de crianças, adolescentes e jovens da miséria pela educação, elevar a idade mínima para o trabalho, nunca reduzi-la, pois, do contrário, estará sendo incoerente com sua história de dignificação do ser humano.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

6. Conclusão

A tramitação das Propostas de Emendas Constitucionais 18 e as que lhe são apensadas importa perigo gravíssimo para a sociedade brasileira.

Acolher as proposições **ali contidas significa**, em termos objetivos:

- (1) **Violar** a determinação constitucional de proteção integral, absoluta e prioritária à infância – artigo 227, Constituição da República Federativa do Brasil;
- (2) **Impor** inconstitucional retrocesso social;
- (3) **Agravar** as consequências do trabalho precoce, que prejudica o crescimento saudável das crianças e adolescentes, inclusive com deformações físicas e mutilações, retirando-lhes tempo de lazer e educação;
- (4) **Subtrair** vagas de pais de família no mercado formal, que seriam ocupadas indevidamente por quem não deveria estar trabalhando, aumentando o desemprego, a informalidade e o subemprego, com perda de poder aquisitivo das famílias, agravando ainda o caótico quadro de acidentes, inclusive fatais, envolvendo adolescentes;
- (5) **Aniquilar** os esforços para a implementação dos contratos de aprendizagem para adolescentes, fórmula que propicia qualificação profissional protegida, preservando a escolaridade compulsória, que sofreria concorrência direta e desleal de trabalho precário com chancela legislativa;
- (6) **Vilipendiar** a garantia mínima do artigo 7.º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, restringindo direitos ali previstos;
- (7) **Deliberar**, em prejuízo da proteção integral, sobre tema protegido pela qualidade de cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, § 4º, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil;
- (8) **Afrontar** a Convenção 138, da Organização Internacional do Trabalho, inserta por processo legislativo regular, há vários anos, no ordenamento jurídico brasileiro, mitigando a imagem do país perante a comunidade internacional, ignorando alerta feito em 2008 pela própria OIT ao governo brasileiro;



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

- (9) **Contrariar** a deliberação do próprio Congresso Nacional, tomada na reforma do vigente artigo 208, da Constituição da República Federativa do Brasil, que ampliou a fase de formação educacional mínima, sem a qual o jovem ficará prejudicado em sua qualificação futura;
- (10) **Desrespeitar** o que decidiu o Parlamento brasileiro, nas conclusões da CPI do Trabalho Infantil, retrocedendo no histórico de dignificação do ser humano, em especial, da juventude brasileira.

7. Referências bibliográficas

ARRUDA, Kátia Magalhães. *As piores formas de trabalho e o direito fundamental à infância*. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/comissao-trabalho-infantil/artigos/entrevistas>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4063691>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a exploração do trabalho infantil no Brasil e dá outras providências – CPI do Trabalho Infantil, Brasília-DF: 2014.

BRASIL. *Ministério do Trabalho e Emprego*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/rais/#2>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

BRASIL. *Palácio do Planalto*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional-1>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2015.

FAVA, Marcos Neves. Trabalho infantil: e justiça do trabalho. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*. Ano 81, n. 1, jan. a mar., São Paulo: LexMagister, 2015, p. 142-151.

LEÃO XIII. *Encyclica “Rerum Novarum”*: sobre a condição dos operários. Versão portuguesa extraída do segundo volume dos documentos pontifícios de Leão XIII,



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

publicados pelos editores católicos do Porto, José Fructuoso da Fonseca & Cia. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1939.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Acelerar a acção contra o trabalho infantil*. 1. Ed., trad. Portuguesa, Portugal: GEP/MTSS, 2010. Impressão: Etigrafe.

_____. *Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil - Estimativas e tendências mundiais 2000-2012* / Bureau international do Trabalho, Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) - Genebra: OIT, 2013.

_____. Youth Declaration. III Conferencia Global sobre Trabalho Infantil. Brasília: 2013. Disponível em <<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=24475>>, Acesso em 21 jul. 2015.

OLIVA, José Roberto Dantas. *O Princípio da Proteção Integral e o Trabalho da Criança e do Adolescente no Brasil*. São Paulo: LTr, 2006.

_____. Trabalho Infanto-juvenil: Panorama e desafios no Brasil e no Estado de São Paulo. *Revista da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Amatra XV*. N. 5. São Paulo: LTr, 2012, p. 62-72.

_____. Elevação progressiva: Idade Mínima para o trabalho deve ser de 18 anos. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 12.06.2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jun-12/jose-roberto-oliva-idade-minima-trabalho-18-anos>>

_____. Justiça do Trabalho: Competência para (des)autorizar o trabalho infantil. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 16.10.2012, Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-out-16/jose-roberto-oliva-competencia-desautorizar-trabalho-infantil>>

_____. Trabalho infantil: realidade e perspectivas. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*. Ano 81, n. 1, jan. a mar., São Paulo: LexMagister, 2015, p. 118-141.



Programa de Combate ao Trabalho Infantil da Justiça do Trabalho

PALMEIRA SOBRINHO, Zéu. Trabalho infantil: realidade e perspectivas. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*. Ano 81, n. 1, jan. a mar., São Paulo: LexMagister, 2015, p. 176-208.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2010.

SCARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10 ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre-RS: Livraria do Advogado Ed., 2009.