



Nota Técnica - PEC 18/2011

O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção a Adolescentes no Trabalho (FNPETI), entidade que atua há mais de 30 anos no enfrentamento ao trabalho infantil no país, vem, por meio desta Nota Pública, **manifestar-se contrariamente à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18/2011¹** - que trata da **redução da idade mínima para o trabalho** de 16 para 14 anos, sob regime de tempo parcial -, e apresentar os **principais pontos que representam grave violação aos direitos de adolescentes brasileiros.**

No início deste mês, a PEC 18/2011 recebeu parecer favorável da relatora, deputada Caroline de Toni (PL/SC), na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. O tema, no entanto, tem um longo histórico de debate no Congresso Nacional. Desde 1998, dez anos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), por meio da Emenda Constitucional 20/1998, a idade mínima para o trabalho é de 16 anos.

Entre os anos 2000 e 2009, foram criadas outras cinco Propostas de Emenda à Constituição com o objetivo de redução da idade mínima, todas rejeitadas pelo Congresso. Em 2011, o tema novamente retornou à pauta com a PEC 18/2011, que tem a ela apensadas as PECs 35/2011, 274/2013 e 77/2015. Desde então, esta é frequentemente movimentada pelo Congresso Nacional, na contramão dos esforços nacionais que fizeram do Brasil um exemplo internacional na defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente, com a redução do número de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil de 5.4 milhões, em 1992, para 1.6 milhão, em 2023.

1) Violação de Convenções, Tratados e Recomendações internacionais

A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), ratificada pelo Brasil em 1990, destaca em seu Artigo 32 que os Estados signatários “reconhecem o direito da criança de estar protegida contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua educação, ou que seja nocivo para sua saúde ou para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social”, de modo que adotarão “medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais” pertinentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, nesse sentido,

¹ Para mais informações: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500183>



foi uma resposta do Estado brasileiro em se adequar à Convenção sobre os Direitos da Criança e promover os direitos de crianças e adolescentes.

Ainda no âmbito internacional, o Brasil é signatário da Convenção nº. 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece que a idade mínima para o trabalho não seja inferior ao fim da escolaridade obrigatória, tampouco a 15 anos - admitindo-se, como primeira etapa, a idade de 14 anos para os países insuficientemente desenvolvidos - e que os Estados-parte se comprometem com a abolição efetiva do trabalho infantil e com a elevação progressiva da idade mínima para o trabalho. Além da Convenção, a Recomendação nº. 146 da OIT destaca que os Estados-membros deveriam ter como objetivo a progressiva elevação da idade mínima para 16 anos.

De partida, a PEC descumpre triplamente as normas: primeiramente, ao estabelecer a idade mínima aos 14 anos; em segundo lugar, ao promover sua redução; e, por fim, ao desconsiderar que o tempo da Educação Básica obrigatória no Brasil ocorre entre os 4 e os 17 anos (Emenda Constitucional 59/2009). Considerando este ponto, em especial, a idade mínima para o trabalho deveria ser de 17 anos, e não de 16 anos como o é atualmente.

2) Violação de princípios constitucionais e infraconstitucionais

A limitação da idade mínima para o trabalho, contida no inciso XXXIII do art. 7º da CRFB/88, constitui direito fundamental da criança e do adolescente. Sua redução, conforme previsto na PEC 18/2011, constitui retrocesso no sistema de tutela dos direitos e de proteção de crianças e adolescentes.

Além de retrocesso, a redução viola cláusula pétrea da CFRB/88, isto é, infringe a norma constitucional que, de acordo com o inciso IV, do parágrafo 4º, do Artigo 60 da Constituição Federal, não pode ser abolida sequer por emenda constitucional, justamente por se tratar de direito e garantia individual fundamental. Descumpre, também, o princípio da vedação ao retrocesso social, incorporado expressamente como princípio ao ordenamento jurídico brasileiro a partir da assinatura do Protocolo de San Salvador (1988) e segundo o qual o Estado está impedido de suprimir ou reduzir avanços sociais já consolidados.

A vedação ao trabalho antes de determinada idade mínima consiste em um direito humano e social, indissociável do princípio fundamental de garantia da dignidade da pessoa humana (Art. 3º, III, da CRFB/88) e da proteção integral com prioridade absoluta de crianças e adolescentes (Art. 227 da CRFB/88). Assim, visa justamente observar a peculiar condição



de “pessoas em desenvolvimento” - crianças e adolescentes -, impedindo determinadas atividades e dirigindo os devidos cuidados e assistências especiais, conforme destacaram o Instituto Brasileiro de Direito da Criança e do Adolescente (IBDCria) e o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE) em seu posicionamento sobre a PEC².

Tais princípios constitucionais da prioridade absoluta de crianças e adolescentes e da observância de sua condição de pessoa em desenvolvimento foram reforçados no ECA, pela Doutrina da Proteção Integral, junto a uma gama de direitos fundamentais dispostos no Artigo 227, entre eles o direito à profissionalização, também descumprido pelo texto da PEC, como detalhado abaixo.

3) Diferenças entre o trabalho em regime de tempo parcial e a aprendizagem profissional

A PEC 18/2011 propõe que adolescentes a partir dos 14 anos trabalhem em regime de tempo parcial, de modo que é essencial distinguir esta modalidade de trabalho da aprendizagem profissional, também permitida a partir dessa idade. O trabalho em regime de tempo parcial é comum a todos os trabalhadores adultos, sem qualquer caráter de formação profissional ou proteção especial, e tem por objetivo principal o atendimento de demanda de mão de obra das empresas - no caso do proposto na PEC e do preconizado pela CLT, com jornada máxima de 30 horas semanais.

A aprendizagem profissional, por sua vez, tem finalidade distinta: com contrato especial de trabalho por tempo determinado e garantia de direitos trabalhistas e previdenciários, visa assegurar o direito constitucional à profissionalização e proporcionar à/ ao aprendiz uma formação profissional básica. Para tanto, exige que tal atividade seja acompanhada pela frequência escolar, por formação metódica e a partir de atividades compatíveis com as necessidades, habilidades e interesses das/ os adolescentes, facilitando a inserção protegida e segura para o mundo do trabalho, de forma qualificada e progressiva.

² INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (IBDCria). *Nota pública sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2011*. 10 nov. 2021; CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPGE). *Nota pública em defesa da redação atual do artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e contra a Proposta de Emenda Constitucional nº 18/2011*. 9 nov. 2021.



Desta forma, com exceção da limitação de jornada de trabalho, ambas se diferenciam fundamentalmente em seus objetivos e métodos. A primeira, inclusive, vai em sentido oposto ao disposto na Constituição quanto à proteção, à prioridade absoluta, e ao direito à profissionalização. Contribui para o comprometimento da escolarização e da formação de adolescentes e para a decorrente manutenção do ciclo da pobreza, afetando fundamentalmente a população mais vulnerável - conforme destacado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em seu posicionamento³, em que pesquisas demonstram que o trabalho precoce enseja níveis mais baixos de escolaridade e, conseqüentemente, a ocupação de postos precários e de baixa remuneração na vida adulta.

4) Violação de direitos fundamentais sociais: educação e saúde

É amplamente reconhecido que o trabalho precoce compromete tanto a frequência quanto o desempenho escolar de crianças e adolescentes. No relatório “Cenário da Exclusão Escolar no Brasil” (UNICEF, 2021) é apontado que, ao impedir o adolescente de se dedicar aos estudos, tanto em sala de aula quanto nas atividades extraclasse, o trabalho impacta negativamente na assiduidade e dificulta a progressão escolar, comprometendo a conclusão da Educação Básica na idade adequada.

Recentemente, este impacto também foi quantificado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) 2023, do IBGE⁴: enquanto 97,5% da população de 5 a 17 anos de idade frequentava a escola, este número era reduzido a 88,4% das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Nesse sentido, além do fortalecimento da política de aprendizagem profissional já citada, é fundamental que os esforços sejam dirigidos para um compromisso efetivo com a educação pública de qualidade, sobretudo com a educação em tempo integral, proporcionando o acesso aos direitos pelas crianças, adolescentes e famílias mais vulneráveis.

Igualmente, diversas pesquisas e dados demonstram os efeitos nocivos à saúde de crianças e adolescentes submetidos ao trabalho precoce. O dado mais recente obtido pelo FNPETI junto ao Ministério da Saúde mostra que, durante o ano de 2024, foram registrados

³ CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Nota de repúdio – Proposta de Emenda Constitucional nº 18/2011*. 24 jul. 2015.

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) – Características gerais dos domicílios e dos moradores, 2023*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?id=2102158&view=detalhes>. Acesso em: 15/09/2025.



5.805 acidentes de trabalho com crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos - uma média de 15 acidentes por dia. Os maiores indicadores gerais foram registrados nas ocupações como operadores do comércio em lojas e mercados e, entre crianças e adolescentes até os 15 anos, na ocupação como trabalhadores agropecuários em geral. Destaca-se, nesse sentido, que este Ministério implementou, em 2015, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Crianças e Adolescentes (PNAISC), que contempla o apoio à implementação das diretrizes para atenção integral à saúde de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.

Conforme destaca a nota técnica produzida pela Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI)⁵, coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, os adolescentes não estão preparados para as mesmas condições de trabalho que os adultos, pois, entre outras características, têm “um sistema pulmonar com ventilação reduzida; um sistema osteo-músculo-articular em formação e com maior risco de lesões; e um sistema nervoso mais suscetível aos efeitos de agentes químicos”. Assim, os esforços do trabalho precoce podem retardar o crescimento, ocasionar lesões na medula espinhal, além de produzir deformidades, incapacidades permanentes, mutilações e até mesmo levar à morte.

Considerando a saúde em sua integralidade, o trabalho precoce impacta também as dimensões psicológica e social. É prejudicial ao desenvolvimento emocional e cognitivo, podendo dificultar a inserção social ao promover a privação ao convívio com seus pares e familiares, aos momentos educativos, lúdicos e de lazer e ao desenvolvimento de potencialidades.

5) Inversão do papel da família, sociedade e Estado e a subversão da diretriz constitucional

Além de afrontar diretamente os direitos constitucionais citados - à educação, à profissionalização e à saúde -, a PEC 18/2011 também subverte o papel constitucionalmente atribuído à família, à sociedade e ao Estado de assegurar a crianças e adolescentes, com prioridade absoluta, as condições afetivas, materiais, sociais e

⁵ COMISSÃO NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. *RESOLUÇÃO CONAETI/MTE Nº 6, DE 28 DE AGOSTO DE 2025 Homologa a Nota Técnica da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 18/2011, que dá nova redação ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.*

Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=170&data=02/09/2025&captchafiel=d=firstAccess>. Acesso em 15. setembro.2025.



psicológicas necessárias ao acesso a estes e outros direitos dispostos no Artigo 227 da CRFB/88.

A naturalização da ideia de que crianças e adolescentes podem - e devem - trabalhar precocemente ocorre por múltiplos fatores, e alguns deles estão no cerne desta inversão de papéis: um deles é o próprio valor socialmente atribuído ao trabalho, como caminho para o amadurecimento, a autonomia, a dignidade e a disciplina; o segundo relaciona-se com o contexto de desigualdade social e com a situação de pobreza vivenciada por diversas famílias, que impõem realidade material na qual o trabalho infantil é prática comum que atravessa gerações, das quais crianças e adolescentes negras/ os são as principais vítimas; e o terceiro remete a uma articulação dos dois primeiros pontos, em que, historicamente, pesa às famílias mais vulneráveis - inclusive às crianças - o trabalho como valor de honestidade e boa índole.

Nesse sentido, cabe destacar que a CRFB/88 marca justamente uma mudança de paradigma em relação à infância. Até então, o Código de Menores (1979), pautado pela chamada Doutrina da Situação Irregular, era direcionado principalmente às crianças e adolescentes em situação de pobreza - os "menores" - sob uma ótica repressiva e assistencialista. Era atribuída à família a responsabilidade pelo desenvolvimento, pelo cuidado, e por eventual "situação irregular" dos "menores", diante da qual a tutela poderia passar ao Estado e o trabalho precoce era considerado como alternativa legítima e antídoto à iminente criminalidade com a qual estariam relacionados.

Pesquisas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), inclusive, mostram que a partir das primeiras incursões no trabalho precoce nas ruas, muitas crianças e adolescentes adentram a cadeia produtiva das drogas ilícitas – produção, comercialização e distribuição – e tornam-se autores de ato infracional. Desse modo, por não contarem com seus direitos previamente garantidos e implementados, essas crianças e adolescentes acabam acessando seus respectivos direitos quando já estão em cumprimento de medida socioeducativa.

A mudança de paradigma construída ao longo das últimas décadas do século XX e consolidada na CFRB/88 e no ECA insere a perspectiva de proteção integral da infância, a partir da garantia de direitos diversos, e sob responsabilidade não só da família, mas também do Estado e da sociedade como um todo. A inversão de papel presente na PEC 18/2011, assim, promove a desresponsabilização com a proteção integral de crianças e



adolescentes, bem como com a garantia dos direitos que poderiam retirá-los de situações de vulnerabilidade nas quais o trabalho precoce foi historicamente naturalizado e justificado.

6) Políticas e impactos sociais

Considerando o exposto, o FNPETI reforça a importância da responsabilização do Estado, da sociedade e da família no fortalecimento das políticas públicas já existentes e comprovadamente eficazes na redução das vulnerabilidades de crianças e adolescentes - consternação expressa na referida PEC. Algumas dessas políticas foram destacadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em seu posicionamento: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), a inclusão da família no Cadastro Único, o acesso ao Programa Bolsa Família, e o acompanhamento realizado pelos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Além disso, destacam-se os possíveis impactos da redução da idade mínima sobre a população mais vulnerável, sobretudo jovens de 18 a 24 anos - faixa etária que historicamente concentra os maiores índices de desemprego no Brasil. Segundo o IBGE, no terceiro trimestre de 2025, a taxa de desemprego neste grupo foi de 12%, frente à média nacional de 5,8%. Nesse sentido, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT)⁶ destacou, em seu posicionamento, que é prática frequentemente observada a contratação de adolescentes sem as garantias necessárias devido ao baixo custo. Por sua vez, a nota das Centrais Sindicais⁷ aponta que a Proposta pode agravar o desemprego juvenil ao propor condições distantes da lógica da aprendizagem profissional, comprometendo o pleno desenvolvimento cognitivo, intelectual e profissional dos adolescentes.

Assim, o FNPETI reforça a importância de que melhores estratégias possam ser debatidas com fins à erradicação da pobreza e inserção de adolescentes no mercado de trabalho. A PEC 18/2011 é um retrocesso e um desvio equivocado das políticas públicas voltadas à proteção de adolescentes e melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes e respectivas famílias economicamente desfavorecidas. É, inclusive, totalmente incoerente com a atuação do Congresso Nacional na recente aprovação do PL

⁶ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO (ANPT). *Nota Técnica ANPT nº 002/2015*. 14 jul. 2015.

⁷ CENTRAIS SINDICAIS. *Nota das Centrais Sindicais: Rejeitar a PEC 18 para proteger e assegurar pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes*. 8 nov. 2021. Disponível em: <https://www.ctb.org.br/2021/11/08/nota-das-centrais-sindicais-rejeitar-a-pec-18/>. Acesso em: 15/09/2025.



2628/2022, que visa a proteção de crianças e adolescentes nos meios digitais em relação a muitas situações que configuram exploração de trabalho infantil em plataformas digitais.

Dessa forma, salientamos que a redução da idade mínima para o trabalho oferece uma série de riscos à vida de centenas de milhares de adolescentes como evasão e atraso escolar, acidentes de trabalho com riscos de morte, baixa qualificação profissional e manutenção do ciclo da pobreza. É fundamental que a atuação dos entes estatais fortaleça, com orçamento adequado e estrutura necessária, as políticas consagradas de combate ao trabalho infantil, de fortalecimento e geração de renda familiar, de aprendizagem profissional e de educação em tempo integral, essenciais para enfrentar as situações de vulnerabilidade socioeconômica.

*

Brasília, 17 de setembro de 2025.