TRABALHO DE MENORES — PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL — AUTORIZAÇÃO JUDICIAL

— A Constituição admite, excepcionalmente, o trabalho de menores de 14 anos.

— A autorização judicial substitui, nos casos excepcionais, a carteira de trabalho do menor que poderá, assim, independentemente de outras formalidades, ser admitido a serviço nos estabelecimentos a que alude o art. 416 da Consolidação das Leis do Trabalho.

— Interpretação do art. 157, n.º IX, da Constituição.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Parecer: No presente processo, o Sr. Governador do E. de São Paulo solicita o pronunciamento dêste Ministério sôbre se é lícita a concessão de Carteira de Trabalho de Menor a adolescentes de menos de 14 anos de idade.

2. A consulta feita, como se vê, envolve matéria de alta relevância, pois, em última análise, diz respeito a assunto da maior complexidade, qual seja o da licitude do trabalho de menores que não atingiram êsse limite de idade.

3. Com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho, vingou o princípio genérico da proibição do trabalho de menores de 14 anos, admitida, apenas, a hipótese excepcional referente à matrícula ou internação dos mesmos em "instituições que ministrem exclusivamente ensino profissional e nos de caráter beneficente ou disciplinar, submetidos à fiscalização oficial" (art. 403, parágrafo único).

4. E' excusado dizer que o dispositivo citado se afinava, plenamente, com o têxto constitucional vigente na ocasião. Dispunha, com efeito, a Carta de 1937: "Art. 137. A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes: ...*k*) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno

a menores de 16 e, em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres". A proibição do trabalho de menores de 14 anos, como se constata, era plena e absoluta. O têxto constitucional não abria a ela qualquer exceção.

5. A Constituição promulgada em 18 de setembro de 1946, no Capítulo referente à Ordem Econômica e Social, dispõe: "A legislação do Trabalho e da Previdência Social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da Condição dos Trabalhadores: proibição do trabalho a menores de 14 anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores de 18 anos; e de trabalho noturno a menores de 16 anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente". (Art. 157, n.º IX).

6. Do cotejo que se faça entre o dispositivo contido na Carta de 37 e o mandamento constante da Constituição de 46, resulta o seguinte: *a*) ambos proíbem o trabalho do menor de 14 anos; *b*) o limite de idade para o trabalho noturno do menor, na Carta de 37, era fixado em 16 anos, ao passo que na Constituição de 46, ficou sendo 18 anos; *c*) o trabalho em indústrias insalubres, vedado, pela Carta de 37, a menores de 18 anos e a mulheres, continua proibido, nas mesmas condições, pela Constituição de 46; *d*) enquanto a Carta de 37, rígida no seu têxto, não admitia qualquer exceção às estipulações referentes ao trabalho do menor de 14 anos, a Constituição de 46, mais plástica e mais ajustada à realidade dos nossos problemas sociais, permite seja êle realizado excepcionalmente, quando autorizado pelo juiz competente".

7. No processo em exame, suscitou-se dúvida sôbre se o preceito constitucional contido no art. 157, inciso 9.º, outorga poderes ao juiz para, em qualquer das hipóteses ali previstas, admitir, excepcionalmente, o trabalho de menores de que cogita, sem atender às condições fixadas no próprio têxto, ou ao revés, se essa faculdade está limitada apenas à última das hipóteses versadas, ou seja, a pertinente a trabalho noturno de menores de 18 anos.

8. O signatário do parecer de fls. 3, em sintéticas e bem lançadas ponderações, manifesta-se pelo amplo entendimento do têxto constitucional e, nessa conformidade, conclui pela legitimidade das autorizações que, em caráter excepcional, pode dar o juiz competente, para o trabalho de menores de 14 anos de idade. "O que a Constituição procurou diligenciar, diz o parecer, ampliando a conceituação do art. 403 da Consolidação, foi a possibilidade de, excepcionalmente, permitir-se o trabalho a menores de quatorze anos, uma vez que, apuradas determinadas condições, capacitar-se o Juiz de Menores da aplicação de semelhante medida. Porque, casos há em que o menor constitui autêntico e único arrimo para a sua família, não sendo, pois, plausível que se o iniba de trabalhar, em detrimento à subsistência dos seus. Fazê-lo, importaria em tentar obviar uma infração legal, com infração ainda maior. Não se pode perder de vista que a lei é, acima de tudo, uma determinante de natureza moral. E imoralidade sem conta seria permitir-se a exaustão de um lar, por subordinação fetichista a meros formalismos, principalmente em nossa

organização estatal, desprovida de eficiente aparelhamento assistencial às famílias miseráveis".

9. Ponto de vista diametralmente oposto é o que se contém no parecer de fls. 9 a 14. Seu signatário, estendendo-se em longas considerações, conclui "que o trabalho dos menores de 14 anos continua a ser categòricamente proibido não admitindo qualquer exceção". "Ao Juiz de Menores, continua o parecer, só compete, em caráter excepcional, permitir o trabalho noturno de menores de 18 anos".

10. Invocando a autoridade de Pontes de Miranda, o parecer em aprêço, declara que "a confusão partiu da obscura redação do têxto constitucional", pois "querendo salientar num só item três preceitos que poderiam ocupar separadamente três itens, o legislador, inadvertidamente, lançou a confusão e permitiu interpretação mais larga". "O ponto e vírgula, diz o parecer, citando Pontes de Miranda, que separa as duas partes do têxto, mostra que a restrição "respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente", só se refere ao trabalho noturno dos menores de 18 anos, quer dizer, a lei há de prever as condições para que possa haver a permissão excepcional e *"in caso"*, só o juiz competente (note-se: o juiz) pode, aplicando a lei, julgar que ela cabe".

11. Reconhecendo que o processo gramatical de interpretação das leis, é incomparàvelmente inferior ao que, em hermenêutica, se denomina processo sistemático de interpretação, o parecer afirma, ainda, "que não é lícito argumentar que a Constituição de 46 retrogradou em relação às anteriores de 1934 e 1937, que categòricamente proibiram o trabalho aos menores de 14 anos, fato, aliás, que é uma verdadeira diretriz na sistemática do Direito Internacional do Trabalho e do próprio Direito Pátrio". "Em matéria de conquistas na ordem econômica e social, a orientação é sempre no sentido de maior amplitude de garantias. E admitir-se a retrogradação naquilo que já está definitivamente extratificado, é hipótese inconcebível, mesmo nos países mais conservadores". Por tais razões, o parecer conclui, como já acentuamos, pela absoluta impossibilidade do trabalho de menores de 14 anos de idade.

12. *Data venia,* discordamos das conclusões dêsse parecer. Carlos Maximiliano, nessa monografia explêndida que é a "Hermenêutica e Aplicação do Direito", tratando, em capítulo especial, da exegese dos princípios de ordem constitucional, declara que "a técnica da interpretação muda, desde que se passa das disposições ordinárias para as constitucionais, de alcance mais amplo, por sua própria natureza e em virtude do objetivo colimado redigidas de modo sintético, em têrmos gerais".

E, depois de observar, com inteira procedência, que "o Direito Constitucional apoia-se no elemento político, essencialmente instável", motivo pelo qual "devem as instituições ser entendidas e postas em função de modo que correspondam às necessidades políticas, às tendências gerais da nacionalidade, à coordenação dos anelos elevados e justas aspirações do povo", acrescenta: "A história da Constituição e a de cada um dos seus dispositivos contribuem para se

interpretar o têxto respectivo. Estudem-se as origens do Código fundamental, as fontes de cada artigo, as causas da inserção das diversas providências na lei, os fins que se tiveram em mira ao criar determinado instituto, ou versar certos atos". Pois bem, usando do critério preconizado ou seja, buscando no elemento histórico a melhor exegese dos dispositivos contidos no código básico, no caso, tanto mais justificável porque, pela sua atualidade, as circunstâncias que rodearam a elaboração do texto persistem ainda, atuando os mesmos fatores sociais, verifica-se que o propósito do legislador constituinte foi, precisamente, o de admitir, *em casos excepcionais,* e sòmente neles, o trabalho de menores de 14 anos de idade.

13. O exame dos debates verificados na Comissão de Constituição elimina as dúvidas que por ventura quisessem ser suscitadas a respeito do assunto. Com efeito, o texto inicialmente sujeito a exame e discussão, foi o seguinte: "Proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16; e em indústrias insalubres a menores de 18 anos". A êsse dispositivo, o Sr. Deputado Adroaldo Costa apresentou a seguinte emenda: "Acrescente-se, depois de 14 anos, a expressão: salvo licença especial". Justificando a apresentação da emenda, disse seu signatário: "Quem transitar em Copacabana, durante a tarde, ou pela manhã, encontrará muitos rapazotes de 12 a 13 anos pedindo esmolas. *Não podem trabalhar porque a lei trabalhista diz que só quando completarem* 14 *anos se lhes permite empregarem-se. Não poderiam esses rapazes vender jornais ou aplicar sua atividade em qualquer outro mister, desde que o fizessem com licença especial, dada por quem de direito? Por que, então, vamos restringir na Constituição a idade, fixando-a em* 14 *anos?* E' de tal evidência o que digo, que me dispenso de maiores considerações". E o deputado Arruda Câmara, após as ponderações feitas pelos deputados Guarací Silveira, no sentido de que a solução deveria ser dada por lei ordinária que permitisse o trabalho de menores de 12 a 14 anos, como aprendizes, sob fiscalização dos Sindicatos e das autoridades trabalhistas; Benedito Valadares, que textualmente declarou que "a criança precisa trabalhar para adquirir o hábito do trabalho"; Caires de Brito, que se pronunciou contra a emenda de Silvestre Péricles que, invocando recomendação votada na Conferência Internacional do Trabalho de Paris, declarou que "por prudência, seria preferível aceitar o dispositivo tal como se acha escrito"; o deputado Arruda Câmara, dizíamos, expressou-se pela seguinte forma: "Sr. Presidente, pedi a palavra para justificar meu voto favorável à emenda. Sem dúvida, o espírito do dispositivo é bom: proibir aos menores de 14 anos o trabalho ordinário, comum, pesado. A emenda, porém, deixa aberta uma porta, através da permissão que, por exemplo, pode ser dada pelo Juízo de Menores para determinados trabalhos, como sejam: estafeta de Correios e Telégrafos, mensageiros e outros serviços que o menor de 14 anos pode fazer, e cuja proibição, às vezes, pode ser desumana. Suponhamos o caso de uma senhora viuva, paralítica, com um filho de 14 ou 13 anos e ainda outras crianças. Proibir em absoluto o trabalho nesses casos e não lhes deixar, ao menos a válvula de uma licença especial, afigura-se-me desumana. Deixar,

outrossim, esse dispositivo constitucional em todo seu rigor, é evidente, que amanhã as autoridades poderão proibir, em absoluto, o trabalho de menores naquelas condições. Sou, portanto, por que se vote de acôrdo com a emenda, pôsto que ela contém, sobretudo, medida de caráter humano e social". Em sentido idêntico, foi o pronunciamento do deputado Café Filho. Declarou êle: "... voto o dispositivo com a emenda do nobre deputado Adroaldo Mesquita e mais a minha sub-emenda, ecrescentando: "licença ou autorização do juiz". "Entendo, Sr. Presidente, que, fixada na Constituição a proibição do trabalho ao menor de 14 anos, não pode de maneira alguma ocorrer o caso a que se referiu o nobre deputado Soares Filho. êste dispositivo terá de ser regulado em lei ordinária, e a lei não pode permitir o trabalho a menor de 14 anos sob qualquer forma, se a Constituição torna êsse trabalho proibitivo. Por estas razões, voto o inciso com a emenda do deputado Adroaldo Mesquita e mais a minha sub-emenda". A referência feita à opinião manifestada pelo deputado Soares Filho se deve ao fato desse parlamentar ter declarado que "a proibição de trabalho aos menores de 14 anos, não tem impedido que os Juizes de Menores regulem o assunto por meio de Portarias ou provisões administrativas de toda a natureza". Como se vê, a discussão havida na elaboração do têxto, girou tôda em tôrno do seguinte ponto: possibilidade, em casos excepcionais, do trabalho de menores de 14 anos. Nenhuma alusão às demais hipóteses previstas no inciso, ou seja, ao trabalho noturno e em indústrias insalubres. Vale a pena, porém, transcrever, para melhor elucidação do assunto, o pronunciamento dos demais Membros da Comissão de Constituição, da Assembléia Constituinte. Disse o Deputado Artur Bernardes: "... a primeira parte do dispositivo da letra *e* atenta flagrantemente contra a realidade. Não é possível se estabeleça em lei a proibição de trabalho a menores de 14 anos, de modo genérico como aqui está, muito trabalho há compatível com essa idade e até com idade inferior sobretudo na vida agrícola, e quem diz vida agrícola, no Brasil, diz vida que levam uns trinta milhões de brasileiros. Há muitos serviços leves que as crianças podem fazer na vida agrícola: candiar bois, pastorear rebanhos, serviço de correio das fazendas para a cidade e muitos outros, perfeitamente compatíveis com a pouca idade, sem o menor prejuizo para o desenvolvimento e para a saúde da criança. Devo dizer ainda mais que o trabalho das crianças nesses serviços leves chega a ser indispensável a seus pais, com os salários que êstes têm por tôda a parte. Não é possível a um chefe de família, que trabalha de enxada, viver sem o concurso dos filhos. Só admitiria a proibição se as crianças tivessem de ser afastadas da escola. Fora disso, não. A vida do campo, ao ar livre, até certo ponto, é saudável. Muito trabalho há que as crianças de idade inferior a 14 anos podem perfeitamente realizar, sem prejuizo para a raça, para o país, antes beneficiando o próprio menor e a sua família, porque aquêle adquire mais cedo hábitos de trabalho. Que essa proibição exista nas Capitais e nas cidades para as indústrias, onde o ambiente limitado pode prejudicar, ainda, admito. Essa proibição, de modo geral, para tôdas as crianças nessa idade, principalmente para o maior número delas que moram no campo, permita-me a ilustre Comissão, acho um absurdo.

Em vez de fazer bem às crianças, vai prejudicar, não só a elas como a seus pais. Seria aconselhável, portanto, Sr. Presidente, uma declaração a mais na primeira parte dêste dispositivo, restringindo a proibição ao trabalho de menores de 14 anos em fábricas, etc... Era o que tinha a dizer". Por sua vez, declarou o Sr. Nereu Ramos: "Encaminhando a votação quero também registrar no *Diário da Assembléia* o meu voto. Sou favorável às emendas, tanto do Deputado Adroaldo Mesquita, como do Sr. Deputado Café Filho, pelos seguintes motivos: é notório que nenhum Estado da Federação, nem a União, tem ainda um serviço de proteção capaz de resolver os casos de menores de 14 anos que ficam sem amparo. Encaminhamos constantemente menores para um lar, onde possam, realizando certos serviços, adquirir o necessário para si e, às vezes, para seus próprios pais. Quem conhece a vida do interior do Brasil sabe também que não é possível esta proibição no que tange à lavoura. O Sr. Deputado Ârtur Bernardes, nesse particular, fez considerações que reputo irrespondíveis. *Prefiro estabelecer na Constituição a restrição de que cogita a emenda, a fixar princípio que não seja cumprido nem obedecido.* O Sr. Deputado Soares Filho teve ocasião de frisar, embora não chegasse à mesma conclusão a que vou chegar que, apesar dessa proibição de caráter universal, constantemente os Juízes, porque não têm outro meio de amparar as crianças, fecham os olhos, quando não permitem expressamente determinado trabalho. Desde que a licença seja dada pelo juiz competente, que é o Juiz de Menores, êle determinará as condições de trabalho dêste menor, porque, às vezes, como disse, é a única forma de ampará-lo. Por isso, voto o dispositivo com as emendas apresentadas pelos Srs. Adroaldo Mesquita e Café Filho". E o Sr. Aliomar Baleeiro, seguindo o mesmo rumo, disse: "Uma consulta a V. Excia., Sr. Presidente: não sei se, à altura em que estamos, é lícito ao nobre Deputado Adroaldo Mesquita fazer acréscimo à sua emenda. E' possível ainda? Se S. Ex.ª quisesse considerar a hipótese de acrescentar *"em casos excepcionais"*, gostaria de votar essa emenda. Exatamente, pelos argumentos que V. Ex.ª, Sr. Presidente, e o nobre Deputado Sr. Artur Bernardes aduziram, isto é, *nos casos excepcionais que a autoridade judiciária poderá apreciar*, sempre em caso concreto. Recordo-me de casos como aquêle que já procurei focalizar quando dei um aparte ao nobre Deputado Sr. Soares Filho: talento precoce aproveitável no teatro, ou no cinema, largamente remunerado. E' possível uma criança brasileira ser remetida para países onde há indústria cinematográfica desenvolvida. E outras hipóteses podem ser aventadas. Devo lembrar que já Afrânio Peixoto focalizou êsse aspecto, em 1926, quando se cogitou do Código de Trabalho, mostrando que apesar de perfeitamente moral e lícita a exigência de um mínimo de idade, não se podia fixá-la, sem abrir a porta às exceções. E invoco Afrânio Peixoto por ser uma autoridade em psiquiatria, em higiene, em educação e até em assuntos trabalhistas". O Sr. Adroaldo Mesquita: "De minha parte não há inconveniente algum. Mas, tendo dito "salvo licença do juiz, é evidente que, quando ocorrer a hipótese, o juiz terá que lhe apreciar as circunstâncias especiais". O Sr. Aliomar Baleeiro: "Assim fica sempre o juiz com a possibilidade de afastar a criança do trabalho, e é preciso recomendar

à ponderação do juiz as circunstâncias especialíssimas de cada caso concreto. A regra é esta: menino não deve trabalhar: só excepcionalmente".

14. Com a subemenda apresentada pelo Deputado Café Filho e com o acréscimo sugerido pelo senhor Aliomar Baleeiro, o Presidente da Comissão Constitucional, ofereceu à consideração da mesma, a seguinte redação que atendia ao pedido de alteração formulado: "Salvo em casos excepcionais (acréscimo do Sr. Aliomar Baleeiro), mediante licença especial (emenda do Sr. Adroaldo Mesquita) do juiz competente (sub-emenda do Sr. Café Filho)". Pôsto em votação o dispositivo, salvo a emenda, foi êle aprovado. Em votação a emenda, foi ela igualmente aprovada.

15. Da longa transcrição que vimos de fazer, resulta claro e inequívoco que o legislador constituinte teve duas preocupações, ao elaborar o inciso n.º 9, do art. 157 da Constituição: 1.ª — a de fixar, como norma geral, a idade limite de 14 anos, para o trabalho de menores; 2.ª — a de possibilitar, em casos excepcionais, o trabalho de menores de 14 anos, mediante prévia autorização do juiz competente. A discussão, na Comissão Constitucional, versou tôda ela, única e exclusivamente, em tôrno dêsse aspecto da questão. Nenhuma divergncia surgiu quanto ao trabalho noturno ou em indústrias insalubres. A êsse propósito houve a mais completa unanimidade. Ora, se o elemento causal do dispositivo foi, precisamente, o de se admitir, tendo presentes as condições da nossa realidade, o trabalho aos menores de 14 anos, em casos excepcionais, mediante autorização do juiz competente, não vemos como se possa declarar que "o trabalho de menores de 14 anos continua a ser categòricamente proibido" e que "ao juiz de menores só compete, em caráter excepcional, permitir o trabalho noturno de menores de 18 anos".

16. O citado Carlos Maximiliano, no trabalho a que já fizemos menção, aludindo ao elemento histórico como fonte de interpretação, declara: "A dificuldade está em determinar a linha divisória exata entre o emprêgo e o uso errado, inoportuno ou excessivo. Para satisfazer, tanto quanto possível, aquêle requisito, seria proveitosa a observância das seguintes regras: *a*) só devem servir de guia da exegese os materiais legislativos *quando o pensamento diretor, o objetivo central, os princípios que dos mesmos ressaltam, encontram expressão no têxto definitivo; b*) proceda também o intérprete ao exame do dispositivo em si e em relação ao fim que se propõe; tente, sempre, e complementarmente, o emprêgo do processo sistemático e o confronto do resultado com os princípios científicos do Direito; *c*) admita o sentido decorrente dos trabalhos preparatórios quando plenamente provado, evidente, acima de qualquer dúvida razoável; *d*) se um preceito figurava no projeto e foi eliminado, não pode ser deduzido, nem siquer por analogia, de outras disposições que prevaleceram, salvo quando a supressão se haja verificado apenas, por considerarem-no desnecessário ou incluído implìcitamente no têxto final (ob.

cit. pág. 177 e 178). Ora, usando-se o critério aconselhado pelo autor, ou seja, dando-se estrita observância às regras enunciadas, verifica-se que na elaboração do têxto em exame, o pensamento diretor, o objetivo central foi, precisamente, o de se permitir, excepcionalmente, o trabalho de menores de 14 anos, tendo em vista a nossa realidade social. Da discussão havida, resulta plenamente provado, evidente, livre de qualquer dúvida razoável, que o que se pretendeu foi inovar o direito anterior, rígido na sua proibição.

17. Do exposto, portanto, conclui-se que a Constituição vigente admite, em caráter excepcional, o trabalho de menores de 14 anos, mediante autorização do juiz competente.

18. A Consolidação das Leis do Trabalho, no capítulo relativo à proteção do trabalho de menor, dispõe no art. 416, referindo-se a carteira de trabalho do menor, que "os menores de 18 anos só poderão ser admitidos como empregados, nas emprêsas ou estabelecimentos de fins econômicos e naqueles que forem equiparados, quando possuidores da carteira a que se refere o artigo anterior, salvo a hipótese do art. 422". Isto pôsto, indaga-se: a autorização concedida pelo juiz competente permitindo, em caráter excepcional, o trabalho de menores de 14 anos, valerá como documento hábil à admissão ao serviço, substituindo, plenamente, a carteira de trabalho do menor? Não temos dúvida em responder afirmativamente. Se o juiz, e só êle, é o árbitro para autorizar, em casos excepcionais, o trabalho do menor de 14 anos, é óbvio e natural que a autorização que outorgar, porque excepcionalmente dada, terá que ser concedida apenas nos casos em que o interessado não satisfizer os requisitos legais, hipótese em que nunca obteria a referida carteira. Ora, se assim é, e para que não se desvirtue o estabelecido em lei para os casos gerais, afastando-se, outrossim, a possibilidade de conflito entre a autoridade judiciária e a administrativa, parece que a autorização judicial deve ser entendida em têrmos amplos, ou seja, em têrmos que a considerem como documento de trabalho do menor. Para êsses casos excepcionais, portanto, a relação de emprêgo poderá ter início mediante a simples autorização do juiz, dispensada, conseqüentemente, a apresentação da carteira de trabalho do menor.

19. Em face de todo o exposto, concluímos: *a*) a Constituição Federal admite, excepcionalmente, o trabalho de menores de 14 anos; *b*) a autoridade judiciária é a única competente para autorizar o trabalho de menores de 14 anos; *c*) a autorização passada pela autoridade judiciária substitui, nesses casos excepcionais, a carteira de trabalho do menor, que poderá, assim, independentemente do cumprimento de outras formalidades, ser admitido a serviço nos estabelecimentos a que alude o art. 416 da Consolidação das Leis do Trabalho. — *Nério S. W. Battendieri,* Oficial de Gabinete. Despacho: Aprovo. Transmita-se. — *Morvan Dias de Figueiredo,* Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.