

A burocracia tem pressa

A vocação do Poder Executivo para o exercício da democracia mede-se pelo respeito que devota ao Legislativo. Essa tem sido a correta interpretação dada pela melhor doutrina, e foi com base nela que, durante o período do autoritarismo, a oposição, isto é, o então MDB, insurgiu-se contra duas práticas dos generais-presidentes: uma, a de baixar decretos-leis senão contra a letra expressa da lei, ao menos contra seu espírito; outra, a de transformar em projetos do Executivo, sujeitos ao decurso de prazo, projetos da oposição que tramitavam lentamente pelo Congresso.

A Nova República veio para acabar com esse desrespeito. A Novíssima confirmou retoricamente as intenções da que a antecederá. Na prática, porém, o que se vê nos dias que correm é exatamente o Executivo praticar, com igual volúpia que no passado, a edição de decretos-leis sobre qualquer assunto, além de comportar-se, com relação ao Legislativo, de maneira mais acinosa do que os Executivos do período militar. Naquele período, enviavam-se ao Congresso projetos de lei baseados em textos apresentados por deputados ou senadores; hoje, o presidente da República baixa decretos-leis sobre matéria constante de projeto de lei que enviou ao Congresso! Em outras palavras, o Executivo sob a chefia do presidente José Sarney não confia na operosidade do Congresso e, temeroso de que suas proposições não sejam aprovadas, transforma-as em lei por decreto. O uso do cachimbo, dizem, faz a boca torta...

De que se trata, afinal? Do último decreto-lei sobre a contribuição para a Previdência Social e outros assuntos. Em primeiro lugar, é preciso saber, à luz do Direito Constitucional, se a contribuição devida pelas empresas à Previdência Social é matéria de "finanças públicas, inclusive normas tributárias", como estabelece o artigo 55, II, da Constituição Federal, disciplinando a edição de decretos-leis pelo Executivo. Em segundo lugar, se a eliminação do teto de 20 salários mínimos como referência para a contribuição das empresas é matéria de "urgência ou de interesse público relevante", única justificativa constitucional de que pode lançar mão o Executivo para legislar em lugar do Congresso. Em terceiro lugar, é preciso saber — e é esse o ponto que nos interessa discutir — que tipo de relação guarda a obrigatoriedade da contratação de menores por parte das empresas (objeto do mesmo DL n.º 2.318) com o aumento da contribuição devida à Previdência Social, com a segurança nacional ou com as finanças públicas — já que não se trata, pelo menos por enquanto, da criação de cargos públicos (artigo 55, III). Quando quis limitar salários por decreto-lei, o presidente Figueiredo teve o cuidado de reunir o Conselho de Segurança Nacional, formalizando, assim, a ligação de um assunto com outro (salário e segurança). O presidente Sarney transformou a obrigatoriedade do emprego de menores em problema de segurança na-

cional sem se ter dado ao trabalho de reunir o CSN — e a Nação assiste passiva à maneira como os democratas da "turma Tancredo Neves" transformam a Constituição em mera folha de papel.

Esse é um aspecto do problema, vale dizer, o do desprezo que o Executivo vota pela Carta Magna e a desenvoltura com que se usa e abusa do decreto-lei. Outro, que nos parece igualmente grave, pois indica ou desprezo pelo Congresso ou desfecho de surda luta interna por mando e poder, é o fato de o assunto dos *menores assistidos* constar do referido Decreto-Lei n.º 2.318 e também do projeto de lei n.º 8.417/86 (do Poder Executivo), Mensagem n.º 714/86, como consta do avulso distribuído na Câmara dos Deputados.

Esse projeto de lei já foi por nós comentado. Ele trata da reforma do Capítulo IV do Título III — artigos 402 a 428, revogando os de n.ºs 429 a 441 — da Consolidação das Leis do Trabalho e é de autoria dos ministros do Trabalho e da Previdência Social. Cuida de várias coisas, até mesmo de a supressão da obrigatoriedade da aprendizagem ser feita nas instituições eficientes que já existem, Senai e Senac. Trata, entre as várias inovações, de introduzir na legislação a figura do "menor assistido". Diz o novo artigo 414 da CLT: "Considera-se menor assistido aquele que esteja frequentando ensino regular ou supletivo de 1.º ou de 2.º grau e prestando serviços, a título de iniciação ao trabalho, em empresas privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista". E o artigo 419 (novo) estabelece que a "iniciação ao trabalho do menor assistido" não gera vínculo empregatício, nem cria as obrigações normais devidas à Previdência. Ora, que diz o Decreto-Lei n.º 2.318? Simplesmente o seguinte: "Artigo 4.º — As empresas deverão admitir, como assistidos, com duração de quatro horas diárias de trabalho e sem vinculação com a Previdência Social, menores entre 12 e 18 anos de idade que frequentem escola". Em outras palavras, o Executivo envia projeto ao Congresso e depois baixa decreto-lei (possivelmente mais aprimorado, do ponto de vista de redação) sobre o mesmo assunto — mas com a assinatura de apenas um ministro. Que significa isso, afinal de contas?

Entendamo-nos bem. Como já dissemos em comentário anterior, a solução encontrada para o problema do menor sob o nome de "menor assistido" pode constituir passo adiante no caminho da integração do menor abandonado no mercado de trabalho e, portanto, na sociedade. Essa solução onerará sem dúvida as empresas, pois serão obrigadas a admitir os assistidos e a pagar-lhes salários. Esse é um problema. Outro é a forma pela qual o Executivo dribla o Legislativo e a opinião pública não se sabe a título do quê. Sobre o primeiro ponto já dissemos que os empresários não terão dúvidas em arcar com mais esse ônus, pois se trata de contribuição social a ser prestada

ao bem comum. O outro ponto é o que nos interessa examinar — ainda que antes seja o caso de perguntar se é conveniente tornar obrigatória a admissão de menores "que frequentem escolas", ou a daqueles que delas estão afastados, longe, portanto, de todo e qualquer vínculo com a sociedade organizada. Esse é assunto para outro comentário. O que não entendemos é o motivo que leva o Executivo, depois de enviar projeto de lei ao Congresso, a editar decreto-lei sobre o assunto.

Há duas explicações claras para quem vê crescer o monstro burocrático. Primeira, o Executivo teme que o Congresso demore a discutir o projeto de lei em questão, e assim passa por cima do Legislativo com a desenvoltura com que o fechava nos períodos do autoritarismo. Segunda, o Executivo tem pressa para montar a parafernália burocrática que está embutida por detrás da figura do "menor assistido".

No projeto de lei, fixavam-se as condições relacionadas com o trabalho do menor assistido. No decreto-lei, prescreve-se que essas condições serão estabelecidas por ato do Executivo. Cabe ver que coisas se exigiam no projeto de lei. Pelo artigo 424, parágrafo único (novos), a fiscalização da "iniciação ao trabalho" (a admissão dos menores assistidos) passa a caber aos ministérios do Trabalho e da Previdência — vale dizer, a Previdência passa a zelar pelo trabalho. Estabelecem-se também os requisitos para ingresso na iniciação ao trabalho: cadastramento do menor no Juizado de Menores, LBA, FNBEM, entidades de assistência social dos Estados e municípios ou serviços sociais das empresas. Não é o pai ou responsável quem vai solicitar ao empregador que seu filho seja considerado assistido; é a autoridade que o cadastrou! E ela está proibida de encaminhar para a iniciação ao trabalho os parentes consanguíneos ou afins de dirigentes da empresa ou de seu órgão de pessoal!!! O cadastramento obedecerá a normas baixadas pelo Ministério da Previdência Social — e não do Trabalho! Dar-se-á sempre preferência aos menores abandonados (artigo 417, § 1.º novos), com o que se estabelecia a figura do menor abandonado (entre 12 e 18 anos) que frequentava ensino regular ou supletivo de 1.º e 2.º grau...

Essa imensa parafernália burocrática a ser controlada pelo Ministério da Previdência Social será estabelecida, doravante, por decreto regulador baixado pelo presidente com a assistência apenas do ministro da Previdência Social. Entende-se, a partir daí, a razão pela qual o problema do menor assistido se transformou em assunto de urgência e interesse público relevante, além de ser matéria referente ou à segurança nacional ou a finanças públicas, inclusive normas tributárias — como se lê na Constituição a propósito dos decretos-leis. É que a burocracia tem pressa e sua sobrevivência é questão de segurança nacional. Como no regime militar...