

Mensagem nº 75

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei Complementar nº 73, de 1991 (nº 58/91, no Senado Federal), que "Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências".

São os seguintes os dispositivos vetados:

Inciso IV do art. 2º

"Art. 2º - (...)

IV - órgão superior de atividade administrativa: a Secretaria de Controle Interno."

Razões do veto

Embora de caráter administrativo, as atividades de controle interno não esgotam aquelas outras, a cargo da Diretoria Geral da Administração, consignadas no § 1º do art. 45, do projeto, que remete ao Regimento Interno da AGU, a ser editado pelo Advogado Geral da União, a faculdade de dispor sobre a competência, a estrutura e o funcionamento de todos os órgãos que a integram.

Por outro lado, a matéria relacionada com a estrutura, organização e funcionamento das Secretarias de Controle Interno acha-se perfeitamente disciplinada no Decreto nº 96.774, de 26 de setembro de 1988, que promoveu alterações no Decreto nº 93.874, de 23 de dezembro de 1986, como órgão sistêmico que é ligado ao Ministério da Fazenda, e, no que couber, ao Egrégio Tribunal de Contas da União.

Fl. 2 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

A manutenção do dispositivo em apreço poderá ocasionar equívocos de interpretação, motivo pelo qual o veto se impõe por contrariedade ao interesse público, na conformidade da regra insita no art. 66, § 1º, da Constituição Federal.

Inciso III do art. 12

"Art. 12 - (...)

III - exercer a representação e promover a defesa e o controle dos interesses da Fazenda Nacional nas entidades de cujo capital participe a União;"

Razões do veto

Por contrariedade ao interesse público, uma vez que cabe ao Presidente da República "exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal" (art. 84, inciso II, da Constituição Federal). Em assim sendo, a nomeação (ou a escolha) de quem exercerá a representação e promoverá a defesa e controle dos interesses da Fazenda Nacional, nas entidades de cujo capital participe a União, ficará a cargo do Presidente da República, pois que esse mister faz parte da direção superior, inerente ao titular do Poder Executivo.

Art. 14.

"Art. 14 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sua estrutura e funcionamento, bem como a Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, serão disciplinadas em lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, dentro de cento e oitenta dias."

Razões do veto

Não há razão de ordem jurídica quem seja a edição de outra lei (ordinária) sobre a estrutura e funcionamento, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, bem como sobre a carreira de Procurador da Fazenda Nacional, levando-se em consideração que o presente Projeto de Lei Complementar já dispõe sobre a matéria, de resto já disciplinada em outros diplomas. O dispositivo, assim, contraria o interesse público.

Art. 19 e seu parágrafo

"Art. 19 - Os órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas, suas demais competências, sua estrutura e o respectivo funcionamento, bem como seus órgãos, carreiras, cargos, integrantes e servidores, disciplinam-se

Fl. 3 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

pelos atos legais e regulamentares próprios, observado o disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único - Os atos legais e regulamentares previstos neste artigo deverão ser implementados no prazo de cento e oitenta dias, contado da publicação desta Lei Complementar."

Razões do veto

Ao afirmar que os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas disciplinam-se "pelos atos legais e regulamentares próprios", a norma projetada (art. 19) permite a interpretação no sentido de que os mesmos estão excluídos do regime jurídico único, o que a torna inconstitucional, por contrariar o art. 39, **caput**, da Constituição.

Ademais, sendo certo que inexistente qualquer dúvida quanto a serem regidas pelas normas que lhe são próprias as autarquias e as fundações públicas e, como consequência, seus respectivos órgãos jurídicos, o referido art. 19 não encontra justificativa, senão a de pretender submeter ao "disposto na Lei Complementar" as carreiras e cargos daqueles órgãos, criando oportunidade para futuros pleitos de equiparação funcional. Os limites materiais da referida Lei Complementar, traçados no art. 131 da Constituição Federal, não permitem que o citado art. 19 tenha tal extensão.

Vetados por inconstitucionalidade.

Parágrafo único do art. 25

"Art. 25 - (...)

Parágrafo único - A promoção por merecimento, da 1ª Categoria para a Especial, pressupõe a apresentação de trabalho escrito, sobre assunto jurídico de relevância para a instituição, à banca examinadora especialmente designada pelo Conselho Superior da Advocacia-Geral da União."

Razões do veto

A disposição é de duvidosa constitucionalidade e contrária ao interesse público, uma vez que formula exigência não prevista para qualquer outra carreira do serviço público, conflitante com os critérios gerais de promoção dos servidores. A discriminação, observe-se, atinge precisamente os servidores mais antigos, já no topo da carreira e, portanto, certamente com longo tempo de serviço. Além do mais, trata-se de requisito restritivo, não previsto na Lei Maior, que só o estabelece para o cargo inicial.

Fl. 4 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

Inciso I do art. 36

"Art. 36 - (...)

I - do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, nas hipóteses de competência do Supremo Tribunal Federal e tribunais superiores;"

Razões do veto

Por contrariedade ao interesse público, uma vez que compete ao Advogado-Geral da União (art. 4º, inciso III, do presente Projeto de Lei Complementar), representar a União junto ao Supremo Tribunal Federal.

Caso prospere a regra constante do dispositivo insito no artigo 36, haverá uma repartição de competência entre o Advogado-Geral da União, ao qual compete a direção da Advocacia Geral da União (art. 4º, inciso I do Projeto), e o Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

Art. 59 e seu parágrafo

"Art. 59 - As Assessorias Jurídicas da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República são transformadas em Consultorias Jurídicas.

Parágrafo único - Os atuais cargos de Chefe de Assessoria Jurídica dos órgãos a que se refere o **caput** deste artigo são transformados em cargos de Consultor Jurídico."

Razões do veto

O dispositivo em questão tornou-se inaplicável desde a promulgação da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que tratou da reorganização da Presidência da República, em virtude da qual a Secretaria-Geral da Presidência da República teve sua estrutura e atribuições revistas e diversas Secretarias foram transformadas em Ministérios. A matéria, por sua vez, dizendo respeito à estrutura organizacional da Presidência da República, deve ser objeto de lei ordinária. A manutenção do texto em lei complementar traria perplexidades na aplicação das normas legais conflitantes.

Contrário ao interesse público.

Fl. 5 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

Art. 60

"Art. 60 - São transpostos para cargos em comissão do quadro da Advocacia-Geral da União os cargos em comissão, privativos de Bacharel em Direito, existentes nos órgãos jurídicos da Consultoria-Geral da República, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República, do Estado-Maior das Forças Armadas, dos Ministérios e respectivos órgãos autônomos, exceto os do Ministério da Fazenda."

Razões do veto

Além da impropriedade no que diz respeito à "Secretaria-Geral e demais Secretarias da Presidência da República", como exposto nas razões de veto ao art. 59, o dispositivo em causa entra em contradição com o art. 11, que estatui a subordinação administrativa dos Consultores Jurídicos aos respectivos Ministros. De tal norma resulta que aos diferentes ministérios competirão as providências e registros administrativos referentes aos cargos e remuneração dos seus titulares, o que seria inviável estando eles integrando a estrutura organizacional da Advocacia-Geral da União.

Art. 65

"Art. 65 - A lei especial objeto do art. 26 desta Lei Complementar deve disciplinar a remuneração dos integrantes dos órgãos previstos no art. 2º, dos titulares de seus cargos efetivos e de confiança, bem como a dos dirigentes, vedando-lhes a participação na arrecadação de tributos, contribuições sociais e multas, o recebimento de honorários de sucumbência e a percepção de valor pro labore."

Razões do veto

O artigo contradiz diretrizes já assentes na administração brasileira, no que diz respeito à remuneração dos cargos de confiança e de direção que, desde há muito, é objeto de disposição legal única, aplicando-se a todos os cargos de confiança, independentemente da estrutura organizacional que integrem. Não cabe, assim, lei específica para dispor sobre a remuneração dos cargos de direção e assessoramento superiores e demais cargos de confiança da estrutura da Advocacia-Geral da União.

Por outro lado, a remuneração dos cargos das carreiras integrantes da AGU está prevista no parágrafo único do art. 26, sendo desnecessária a repetição do comando legal.

A participação de servidores públicos na arrecadação de tributos já é proibida pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969.

Fl. 6 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

Quanto ao **pro labore**, percebido pelos procuradores da Fazenda Nacional por força da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, limita-se à sucumbência dos devedores vencidos nas Execuções Fiscais (honorários advocatícios). Desses honorários, 50% destinam-se à implantação e modernização das procuradorias da Fazenda Nacional (informatização, custeio de taxas e custos de execuções fiscais, despesas de diligências, **pro labore** de peritos técnicos, avaliador e contadores judiciais, além de despesas de penhora, remoção e depósito de bens).

Esse sistema de incentivo tem funcionado com múltiplo êxito para os cofres da União, sendo o principal fator de crescimento da arrecadação, apesar do decrescente número de procuradores da Fazenda Nacional em todo o País.

Ainda recentemente, o instituto do **pro labore** foi revigorado pela Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992, e pela Medida Provisória nº 306, de 1992, que se convolou na Lei nº 8.477, de 29 de outubro de 1992. Reconhecendo a validade e utilidade do sistema de **pro labore**, o Poder Executivo estendeu esse direito também aos procuradores autárquicos (INSS) pela Lei nº 8.538, de 21 de dezembro de 1992.

Assim, o dispositivo contraria o interesse público, pondo em risco o próprio êxito do esforço da arrecadação. É, inegavelmente, a lei ordinária prevista no art. 26 poderá, com mais propriedade, regular a matéria.

Art. 68

"Art. 68 - Continuam a funcionar, em suas estruturas e competências anteriores, por noventa dias, a contar da vigência desta Lei Complementar, os órgãos de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, ressalvado o disposto no art. 14."

Razões do veto

A continuidade do funcionamento dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, ou seja, no caso, os que vêm a integrar a Advocacia-Geral da União, foi prevista e estatufda de forma diferente no art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Com efeito, ali se estabeleceu que tais órgãos continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições até se ter a lei complementar respectiva.

De pronto se constata, então, a antinomia entre uma e outra disposição: enquanto a regra constitucional faz cessar essas atividades com a promulgação da lei complementar, a pretensa norma legal daria sobrevida àquelas atividades por mais noventa dias, isto é, além dos limites fixados na Constituição.

Fl. 7 da Mensagem nº 75, de 10.2.93

É curial que a norma proposta no art. 68 conflitaria com a disposição da Carta de 88 e não poderia subsistir, por flagrante inconstitucionalidade.

Arts. 70 e 71

"Art. 70 - Decorrido o prazo de que trata o art. 68, será transferido, para a Advocacia-Geral da União, o acervo patrimonial dos órgãos jurídicos indicados no art. 60 desta Lei Complementar, exceto o do Ministério da Fazenda.

Art. 71 - É o Poder Executivo autorizado a remanejar, para a Advocacia-Geral da União a dotação orçamentária da Consultoria-Geral da República e os recursos orçamentários previstos para os órgãos jurídicos da Secretaria-Geral e demais Secretarias da Presidência da República, dos Ministérios, e respectivos órgãos autônomos, exceto os do Ministério da Fazenda."

Razões do veto

O veto ao art. 70 é decorrência daquele oposto ao art. 60, ao qual faz remissão.

Já o art. 71 autoriza transferências orçamentárias que não poderão ser efetuadas, uma vez que as Consultorias Jurídicas, sendo órgãos integrantes das estruturas ministeriais, têm os recursos orçamentários distribuídos pelos respectivos ministérios, aos quais se vinculam administrativamente, conforme determina o art. 11 da propositura em exame.

O veto aos citados artigos se impõe em preservação, não somente da própria organização da Administração Pública, como da regularidade do processamento das despesas correntes, notadamente as de pessoal.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 10 de fevereiro de 1993.

