



Nota Técnica ANPR nº 004/2023

Brasília, 26 de setembro de 2023.

NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI 8.879/2017 E APENSOS

Referência

Projeto de Lei 8.879/2017 (Câmara dos Deputados) – Autor: Deputado Mauro Mariani (MDB/SC): Altera o art. 13 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, para adaptar o rol de legitimados a propor a ação declaratória de constitucionalidade à redação dada pela Emenda Constitucional 45, de 2004, ao art. 103 da Constituição Federal.

Apensado: Projeto de Lei 10.116/2018 (Câmara dos Deputados) – Autor: Deputado Rubens Pereira Júnior (PT/MA): Altera os artigos 8º, 13 e 19 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, e dá outras providências.

Apensado: Projeto de Lei 3.910/2020 (Câmara dos Deputados) – Autor: Deputado Paulo Bengtson (PTB/PA): Altera o art. 13 da Lei 9.869, de 10 de novembro de 1999, para adequar a redação ao disposto no art. 103 da Constituição Federal.

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA (ANPR), entidade associativa que representa os membros do Ministério Público Federal, com o objetivo de contribuir para o debate legislativo necessário à tramitação dos Projetos de Lei 8.879/2017, 10.116/2018 e 3.910/2020, apresenta esta nota técnica.

1. Objeto dos Projetos de Lei 8.879/2017, 10.116/2018 e 3.910/2020

O Projeto de Lei 8.879/2017, ao qual foram apensados, por conterem temas conexos, os PLs 10.116/2018 e 3.910/2020, altera a Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Esta lei regula o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e da ação declaratória de constitucionalidade (ADC), duas das principais ações de competência do Supremo Tribunal Federal para controle concentrado de constitucionalidade de atos normativos federais e estaduais em face da Constituição da República. A ADI e a ADC também podem ser de competência dos Tribunais de Justiça estaduais, no caso de atos normativos estaduais e municipais, para preservar a respectiva Constituição do Estado.

O PL 8.879/2017 altera o art. 13 da Lei 9.868/1999, para o fim de igualar o rol de órgãos e entes com legitimidade para propor ADC àquele contido no art. 2º da mesma lei, que trata dos legitimados a ajuizar ADI. Com isso, o PL também compatibiliza o rol do art. 13 com a ampliação de legitimados introduzida pela Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, que alterou o art. 103 da Constituição da República.

Nesse ponto, o PL 8.879/2017 equaliza os róis de legitimados para a ADI e para a ADC na Lei 9.868/1999 com a Emenda Constitucional 45/2004, de modo que aprimora a coerência e a sistematicidade da legislação federal.

Já o PL 10.116/2018 é mais amplo, porque altera não só o art. 13, mas também os arts. 8º e 19 da Lei 9.868/1999. O PL 3.910/2020 tem como objeto apenas

atualizar a redação do art. 13 da Lei 9.868/1999. A alteração do art. 13 nos três PLs segue a mesma linha, apenas com diferenças de redação.

O PL 10.116/2018, porém, ao modificar os arts. 8º e 19 da Lei 9.868/1999, atinge de forma indevida a atuação do Procurador-Geral da República (PGR), pois prevê que ele deve se manifestar em ADI ou em ADC, após as informações dos órgãos produtores do ato normativo impugnado, apenas quando não houver sido autor da ação. Entretanto, ao propor essa mudança, o PL 10.116/2018 incorre em inconstitucionalidade, porque colide com normas do art. 103, § 1º, e do art. 127, *caput*, da Constituição da República, como melhor se verá a seguir.

2. Inconstitucionalidade da Mudança dos Arts. 8º e 19 da Lei 9.868/1999

É inconstitucional a pretendida mudança dos arts. 8º e 19 da Lei 9.868/1999, contida no PL 10.116/2018. A tabela a seguir mostra a redação atual e a redação proposta no PL para os dois dispositivos:

Redação atual	Redação do PL 10.116/2018
Art. 8º Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias.	Art. 8º Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, nas ações em que não for autor, para manifestarem-se, cada qual, no

Redação atual	Redação do PL 10.116/2018
	prazo de quinze dias. (NR).
Art. 19. Decorrido o prazo do artigo anterior, será aberta vista ao Procurador-Geral da República, que deverá pronunciar-se no prazo de quinze dias.	Art. 19. Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, nas ações em que não for autor, para manifestarem-se, cada qual, no prazo de quinze dias. (NR).

A justificativa do PL para a mudança é a de que ela “adequaria” a participação do Procurador-Geral da República, na qualidade de fiscal da ordem jurídica (*custos juris* – ou *custos legis*, como também se costuma usar). Isso “racionalizaria” a dinâmica temporal do processo. No relatório do Deputado Felipe Francischini, oferecido à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que analisa os três PLs apensados, afirma-se que a tramitação das ações ganharia eficiência e atenderia ao princípio da razoável duração dos processos.

Apesar da louvável intenção do subscritor do projeto de lei e do relator que o examinou na CCJC, o PL choca-se com a Constituição e com a sistemática de atuação do Procurador-Geral da República nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, além de não levar em consideração as peculiaridades da função processual do Ministério Público brasileiro, seguidas há décadas.

Primeiramente, a alteração dos arts. 8º e 19 da Lei 9.868/1999, contida no PL 10.116/2018 fere a norma do art. 103, § 1º, da Constituição da República, que dispõe:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional 45, de 2004)

[...]

§ 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

[...]

Como se constata facilmente de simples interpretação literal do § 1º, o Procurador-Geral da República deve ser ouvido, isto é, instado a se manifestar por escrito, “em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal”. Na medida em que a nova redação dos arts. 8º e 19 da Lei 9.868/1999, proposta no PL 10.116/2018, restringe essa participação do Procurador-Geral da República aos processos dos quais não tiver sido autor, colide inescapavelmente com a norma constitucional, o que é tanto mais grave porque elimina a intervenção do PGR nos processos mais relevantes julgados pela Suprema Corte, como é o caso daqueles voltados ao controle concentrado de constitucionalidade.

Se não houvesse tal exigência constitucional incontornável, poder-se-ia argumentar que é desnecessária ou irrazoável a sistemática atual de intervenção do Procurador-Geral da República nas ADIs e ADCs. Há décadas, mesmo antes da



vigência da Constituição da República de 1988, o Procurador-Geral da República pode ajuizar ações perante o Supremo Tribunal Federal e, mesmo assim, é depois intimado pelo tribunal para oferecer manifestação final sobre o processo, logo antes do julgamento. Nessas ocasiões, não é raro que o PGR ofereça ao STF parecer contrário a uma ação que ele próprio tenha promovido.

Por que essa dinâmica é seguida há tanto tempo? A razão prende-se à especificidade da atuação do Procurador-Geral da República no controle de constitucionalidade. Como um dos poucos legitimados a propor ADI e ADC e por ser órgão voltado à defesa da ordem jurídica e do interesse social (Constituição, art. 127, *caput*), distante dos interesses governamentais e das paixões partidárias, o PGR é destinatário cotidiano de numerosas representações de cidadãos e cidadãs, de empresas, de associações, sindicatos, órgãos e entes públicos e diversas outras pessoas, físicas e jurídicas, que lhe solicitam a propositura de ações de controle de constitucionalidade, pelo fato de elas não terem legitimidade para isso. Faz parte da rotina do Procurador-Geral da República examinar essas representações e levá-las ao Supremo Tribunal Federal, quando haja elementos razoáveis – ainda que não definitivos e irretorquíveis – para duvidar da constitucionalidade de determinada norma infraconstitucional. O Procurador-Geral da República realiza um juízo preliminar de plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade e, quando vê viabilidade nela, ainda que não esteja totalmente convencido, pode propor a ação adequada, para que o Supremo Tribunal Federal dê a última palavra sobre o tema.

Essa atuação é compatível com a lógica histórica da atuação processual do Ministério Público também no processo civil e no penal, em que ações civis públicas e ações penais podem ser propostas com base em elementos razoáveis que constituem justa causa para a ação, ainda que não haja certeza de sua futura procedência. É comum, legítimo e salutar que o Ministério Público promova ações civis públicas e ações penais, por exemplo, com base nesses elementos iniciais, e depois, ao final do processo, se convença da improcedência da pretensão processual e ofereça manifestação (geralmente na forma de parecer), propondo ao Poder Judiciário que julgue improcedentes os pedidos.

Exatamente o mesmo ocorre nas ADIs e ADCs. Diante de argumentação plausível e razoável sobre a possível inconstitucionalidade de uma norma, o Procurador-Geral da República pode propor a ação apropriada e, ao final, após as informações dos órgãos ou autoridades das quais tenha emanado a lei ou o ato normativo impugnado (Lei 9.868/1999, art. 6º) e da manifestação da Advocacia-Geral da União, pode o PGR convencer-se de que a pretensão contida na petição inicial da ADI ou da ADC não procede. Nesse caso, poderá oferecer parecer final contra ação que ele própria tenha ajuizado.

Como dito, essa atuação peculiar do Ministério Público decorre de sua função de fiscal da ordem jurídica e do fato de que ele não veicula interesse próprio nas ações que ajuíza. Sua preocupação primária é com a defesa da Constituição e do direito e do interesse da sociedade. É o Ministério Público o principal representante da sociedade no Judiciário.

Portanto, além de ferir o art. 103, § 1º, da Constituição, que impõe a participação do Procurador-Geral da República em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal, as mudanças propostas nos arts. 8º e 19 da Lei 9.868/1999, pelo PL 10.116/2018, ofendem também o art. 127, *caput*, da Constituição, que atribui ao Ministério Público a função de defensor da ordem jurídica, pois o priva da oportunidade de levar ao STF subsídios relevantes ocasionalmente contrários a uma ADI ou ADC que ele, PGR, tenha ajuizado.

Merece, ainda, reparo a alteração proposta pelo PL 10.116/2018 no artigo 19 da Lei 9.868/1999 no que se refere ao papel do Advogado-Geral da União nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade, que diverge essencialmente da posição por ele ocupada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o que impede a simples repetição da regra contida no artigo 8º da Lei 9.868/1999.

De fato, por conta de regra constitucional expressa, ao Advogado-Geral da União incumbe, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a defesa da norma impugnada, na forma do §3º do artigo 103, assim redigido:

§ 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.

Apreciando o papel exercido pelo Advogado-Geral da União, o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de esclarecer que:

A função processual do advogado-geral da União, nos processos de controle de constitucionalidade por via de ação, é eminentemente defensiva. Ocupa, dentro da estrutura formal desse processo objetivo, a posição de órgão agente, posto que lhe não compete opinar e nem exercer a função fiscalizadora já atribuída ao PGR. **Atuando como verdadeiro curador (*defensor legis*) das normas infraconstitucionais, inclusive daquelas de origem estadual, e velando pela preservação de sua presunção de constitucionalidade e de sua integridade e validade jurídicas no âmbito do sistema de direito, positivo, não cabe ao advogado-geral da União, em sede de controle normativo abstrato, ostentar posição processual contrária ao ato estatal impugnado, sob pena de frontal descumprimento do *munus* indisponível que lhe foi imposto pela própria Constituição da República.** [ADI 1.254 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-8-1996, P, DJ de 19-9-1997.]

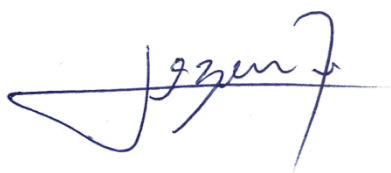
Tem-se, então, que, nas Ações de Diretas de Inconstitucionalidade, para que o ato impugnado não fique sem uma defesa processual, é do Advogado-Geral da União o papel de o defender, de sustentar sua constitucionalidade, função que é exercida mesmo em face de normas estaduais, em uma decorrência do caráter objetivo do processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Ocorre que o mesmo raciocínio não se aplica às Ações Declaratórias de Constitucionalidades, pois, nestas, o que o autor da ação busca é exatamente a reafirmação da constitucionalidade da norma impugnada, que já é, portanto, defendida desde a propositura da ação.

Se o objeto da Ação Declaratória de Constitucionalidade é a reafirmação de sua presunção de legitimidade, não se mostra necessária a atuação do Advogado-Geral da União, cujas atribuições constitucionais não podem ser ampliadas para hipótese não prevista no Texto Constitucional.

3. Conclusão

Por essas razões, a ANPR entende que o PL 10.116/2018 merece reanálise cuidadosa de sua constitucionalidade e dos impactos negativos que provocaria na atuação do Ministério Público Federal e do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual se coloca à disposição para rediscutir suas diretrizes e assegurar o alinhamento das previsões do projeto à Constituição da República de 1988.



Ubiratan Cazetta

Presidente

UC/WCS