SF/13338.93247-11

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 114, de 2007, do Senador Álvaro Dias, que *altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, para exigir o pronunciamento prévio do Ministério Público nos acordos ou transações celebrados pela Administração Pública Federal*.

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 114, de 2007, de autoria do ilustre Senador Alvaro Dias, com o objetivo de alterar o § 1º do art. 1º e o art. 2º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, para exigir o pronunciamento prévio do Ministério Público nos acordos ou transações celebrados pela Administração Pública Federal, conforme ementado.

Inicialmente, é imprescindível ressaltar que a referida Lei nº 9.469, de 1997, que *regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras* providências, foi substancialmente modificada por outras leis, especialmente pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e pela Lei nº 12.716, de 21 de setembro de

SF/13338.93247-11

2012, que alteraram, inclusive, os dispositivos que o autor do projeto em exame pretendia oferecer novo conteúdo.

Em face dessas superveniências normativas, resultou ter o PLS nº 114, de 1997, referências a dispositivos derrogados, não obstante não terem as leis alteradoras da Lei nº 9.469, de 1997, incluído a determinação de *exigir o pronunciamento prévio do Ministério Público nos acordos ou transações celebrados pela Administração Pública Federal*, proposto pelo Projeto em exame.

Em sua redação original, o *caput* do art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997, facultava ao Advogado-Geral da União e aos dirigentes máximos das autarquias, das fundações e das empresas públicas federais autorizar a realização de acordos ou transações em juízo, para findar o litígio, nas causas de valor até cinqüenta mil reais, para a não-propositura de ações e não-interposição de recursos. As referidas autoridades poderiam, ainda, autorizar requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos, atualizados, de valor igual ou inferior a mil reais, em que sejam interessadas as entidades na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes, nas condições estabelecidas pela lei.

A Lei nº 11.941, de 2009, alterou a redação do referido *caput* do art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997, para facultar ao Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e aos dirigentes máximos das empresas públicas federais a autorização para realizar acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até quinhentos mil reais.

A redação original do § 1º do citado art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997, que é objeto de alteração pelo projeto, previa que *quando a causa envolver valores superiores ao limite fixado no 'caput', o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, no caso da União, ou da autoridade máxima da autarquia, da fundação ou da empresa pública*.

SF/13338.93247-11

A alteração promovida a esse dispositivo (o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997) pela Lei nº 11.941, de 2009, ampliou o rol de autoridades para a prévia concessão de autorização de acordo ou transação em juízo que envolva valores superiores a quinhentos mil reais, mediante a inclusão do *Advogado-Geral da União, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização de seu dirigente máximo*.

O projeto em exame pretende alterar a redação do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997, para exigir que a homologação do acordo ou transação fosse realizada, sob pena de nulidade, pelo colegiado indicado no regimento interno do tribunal competente, após prévio pronunciamento do Ministério Público, desde que estivessem observados os requisitos já previstos no dispositivo original, alterando, nesse caso, apenas a redação sem modificar o conteúdo da norma vigente, quais sejam: a prévia e expressa autorização do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência a cuja área de competência estivesse afeto o assunto, e também da autoridade máxima da autarquia, da fundação ou da empresa pública.

Ademais, o PLS mantém a redação original do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997, revogado pela Lei nº 12.348, de 2010, que previa a não aplicação da exigência da prévia autorização da realização do acordo ou transação às causas relativas ao patrimônio imobiliário da União.

Não cuida também o PLS em exame da delegação para a autorização de que trata o § 3º do art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997, acrescentado pela Lei nº 11.941, de 2009.

Por sua vez, o *caput* do art. 2º da Lei nº 9.469, de 2007, que o PLS pretende alterar, facultava ao Advogado-Geral da União e aos dirigentes máximos das autarquias, fundações ou empresas públicas federais autorizar a realização de acordos, homologáveis pelo Juízo, nos autos dos processos ajuizados por essas entidades, para o pagamento de débitos de valores não

SF/13338.93247-11

superiores a cinquenta mil reais, em parcelas mensais e sucessivas até o máximo de trinta.

O referido *caput* do art. 2º vige com a redação dada pela Lei nº 12.716, de 2012, para prever que a autorização para a realização do acordo de que tratava a redação original do dispositivo fosse facultada ao Procurador-Geral da União, ao Procurador-Geral Federal e aos dirigentes máximos das empresas públicas federais e do Banco Central do Brasil, dobrando, ademais, o valor máximo para pagamentos de débitos (cem mil reais) e do número de parcelas mensais (sessenta).

A alteração proposta ao *caput* do art. 2º pelo PLS em análise, faculta ao Advogado-Geral da União e aos dirigentes máximos das autarquias, fundações ou empresas públicas federais autorizar a realização de acordos, homologáveis nos termos do art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997, nos autos dos processos ajuizados pelas mesmas instituições, *para o pagamento de débitos de valores não superiores a cinqüenta mil reais em parcelas mensais e sucessivas até o máximo de trinta*.

Por meio da Lei nº 11.941. de 2009, foi alterada a redação do § 1º do referido art. 2º, o qual originalmente, previa a atualização do saldo devedor da dívida pelo índice de variação da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), incidindo sobre o valor da prestação mensal juros à razão de doze por cento ao ano, para prever que *o valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subseqüente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento, e de um por cento relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado.*

O projeto ainda acrescenta ao art. 2º o § 3º, com o intuito de impedir a autorização ou homologação, no mesmo ano civil, de mais de um acordo ou transação com a mesma pessoa física ou jurídica, se a soma ultrapassar a duzentos mil reais, de modo a evitar a burla do limite por acordos sucessivos.

SF/13338.93247-11

Na sua justificação, o nobre autor da medida começa por ressaltar a importância dos acordos para a maior celeridade processual, elemento fundamental para a boa prestação jurisdicional. Entretanto, reconhece como necessário rever essa forma de pacificar contendas, julgando conveniente a participação do Ministério Público, na sua condição de fiscal da lei, para o controle dos acordos a serem feitos.

Alega o autor do PLS em exame que, pela lei objeto de alteração, sendo a Fazenda Pública uma das partes, *as composições de valores superiores a cinquenta mil reais devem submeter-se ao aval do Ministro de Estado ou do Secretário-Geral do Ministério da Presidência afeto à área de competência da matéria, sob o prisma administrativo, medida sem dúvida pertinente*. Mas, no entendimento do autor do projeto, *valores mais elevados requerem um segundo crivo judicial, para que se ofereça maior proteção ao erário*, sendo *recomendável, senão essencial, que as turmas dos respectivos tribunais se manifestem sobre os acordos e transações, como forma de aperfeiçoá-los ou anulá-los, se for o caso.*

O projeto em exame foi apresentado no início de 2007, ainda na Legislatura anterior, há quase sete anos, portanto, tendo sido designado o seu relator o Senador Pedro Simon que apresentou relatório concluindo pela sua aprovação, o qual, contudo, não chegou a ser apreciado por esta Comissão.

O PLS em exame continua a tramitar na atual Legislatura em razão de seu autor, o Senador Álvaro Dias, continuar no exercício do mandato, cabendo a nós emitir o relatório a ser submetido a esta Comissão.

Não houve apresentação de emenda no quinquídio regimental.

II – ANÁLISE

Em que pesem as elevadas pretensões de ampliar a proteção ao erário, o projeto em exame conflita com normas constitucionais atinentes à reserva de iniciativa de lei do Presidente da República e do Procurador-Geral da República em matéria que trate da administração pública federal e da

SF/13338.93247-11

organização do Ministério Público da União e também com as vedações impostas ao Ministério Público pela Carta de 1988.

O projeto estabelece atribuições para Ministro de Estado, inclusive Advogado-Geral da União, titular da Secretaria da Presidência da República, autoridade máxima de autarquia, fundação e empresa pública e também para o Ministério Público em desacordo com o que dispõe o art. 61, § 1º, alínea *d*, combinado com o art. 84, incisos III e IV, alínea *a*, in *verbis*:

> **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> .....
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> .....
>
> d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
>
> .....

Ressalte-se, ademais, que o art. 84 da Constituição Federal, que estabelece as matérias de competência privativa do Presidente da República, corrobora o previsto no supracitado art. 61, em especial, os seus incisos III e IV, *in verbis*:

> **Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> .....
>
> III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
>
> .....
>
> VI – dispor, mediante decreto, sobre:

SF/13338.93247-11

> .....
>
> a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
>
> .....

O projeto em exame também viola a reserva de iniciativa legislativa do Procurador-Geral da República, concorrente com a do Presidente da República, em face de sua autonomia funcional e administrativa para tratar de organização e funcionamento do Ministério Público, conforme preveem o § 2º do art. 127 e § 5º do art. 128 da Lei Maior, *in verbis*:

> **Art. 127.** .....
>
> .....
>
> § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.
>
> **Art. 128.** .....
>
> .....
>
> § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:
>
> .....

Ademais, a alteração proposta pelo PLS em exame ao § 1º do art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997, no sentido de exigir *o prévio pronunciamento do Ministério Público,* impõe ao *Parquet* o exercício de atividade de consultoria jurídica de entidade pública que lhe é vedada pelo art. 129, inciso IX, da Lei Fundamental, *in verbis*:

> **Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público:

SF/13338.93247-11

> .....
>
> IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.
>
> .....

Conclui-se, portanto, não haver dúvida de que a proposição em exame padece do vício de iniciativa, em razão de o projeto ser de iniciativa de parlamentar, e também por desviar o Ministério Público do seu papel institucional, cabendo veto do Presidente da República ou decisão do Poder Judiciário, por inconstitucionalidade formal, caso seja aprovada.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 114, de 2007, por incorrer em vício de inconstitucionalidade.

Sala da Comissão,

Presidente,

Relator,