

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.281, 2003

“Dispõe sobre a assistência em processos de interesse da Administração Pública”

Autor: Dep. Inaldo Leitão

Relator: Deputado Roberto Magalhães.

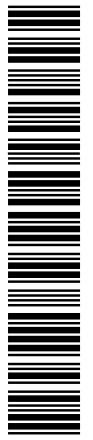
VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em destaque versa sobre a assistência em processos de interesse da Administração, asseverando que esta será responsável pela defesa em juízo (civil, penal ou administrativo, **já que a proposição não específica**) dos agentes públicos titulares e ex-titulares de cargos públicos, por fatos relacionados ao exercício da função, além de introduzir a prerrogativa dos respectivos Chefes dos Poderes Executivos Federal, Estadual, Distrital e Municipal, intervir como assistentes, naqueles feitos relativos aos atos de sua gestão.

Assevera o Autor da proposição que o projeto *objetiva a caracterizar melhor a responsabilidade de agentes políticos executivos e seus auxiliares de primeiro escalão*. Assevera ainda que *são muitas as ações que costumam ser ajuizadas contra esses administradores em razão do exercício de suas funções, onerando-as acima da capacidade dos seus patrimônios e pondo em risco o interesse público, sobre o qual pode repercutir uma decisão desfavorável*. Por outro lado esses administradores, mesmo que já não exerçam os respectivos cargos, por estarem pessoal e politicamente envolvidos com os atos discutidos em juízo podem achar-se *mais habilitados à sua sustentação do que os próprios sucessores*.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a proposição obteve parecer favorável, tendo o relator destacado que é *bastante razoável supor que os administradores públicos que tenham seu atos de gestão questionados na justiça estejam mais motivados e habilitados a apresentarem uma boa defesa judicial dos mesmos que os*



B7E7763550

seus sucessores, muitos dos quais, inclusive, podem ser seus adversários políticos.

A mesma fundamentação da Comissão de Trabalho foi recepcionada pelo Relator na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, que se posicionada pela aprovação do projeto de lei, na forma do substitutivo que apresenta.

O art. 2º do projeto de lei estatui que *Os Chefes dos Poderes Executivos Federal, Estadual e Municipal poderão intervir, como assistentes, em processos relativos a atos de sua gestão, excetuados os de competência da Justiça Eleitoral.*

A Assistência está disciplinada no art. 50 do *Codex Processual Civil*, assim ementada:

“Art. 50. Pendendo uma causa entre duas ou mais pessoas, o terceiro, que tiver interesse jurídico em que a sentença seja favorável a uma delas, poderá intervir no processo para assisti-la.

Parágrafo único. A Assistência tem lugar em qualquer dos tipos de procedimento e em todos os graus da jurisdição; mas o assistente recebe o processo no estado em que se encontram.”

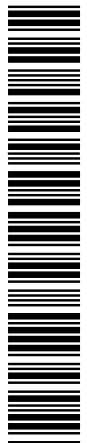
É o relatório.

II - VOTO

Cabe-nos como membro desta Comissão analisar os projetos sob os aspectos da constitucionalidade, da juridicidade e técnica legislativa, além do mérito.

Assim, conquanto entenda e concorde em parte com as ponderações formuladas pelo nobre Deputado Relator, penso que o Projeto não deva merecer o apoioamento dos nobres Deputados integrantes dessa Comissão.

Como dito, entendo que assiste razão ao autor da proposição, quando justifica a possibilidade de ingresso como assistente, afirmando que



B7E7763550

os administradores públicos que tenham seus atos questionados no Judiciário estarão mais motivados e habilitados a apresentarem uma boa defesa judicial, muito mais que seus sucessores, que podem ser até mesmo adversários políticos.

É preciso refletir, entretanto, acerca da §2º do projeto de lei, que dispõe que a Administração Pública será *responsável pela defesa em juízo dos agentes referidos no artigo anterior, mesmo que já não ocupem os respectivos cargos, nos processos, também ali referidos, em que sejam réus ou litisconsortes passivos.*

Ora, no plano federal a Advocacia Geral da União já se responsabiliza pela defesa judicial de administradores públicos, por ações praticadas no exercício da função pública, restringindo-a, porém, aos atuais ocupantes de função administrativa.

Com efeito, o art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, que dispõe sobre as **atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório** deixava expresso no art. 22 da referida lei que:

"Art. 22. O art. 36 do Código de Processo Civil passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

§ 1º Caberá ao Advogado-Geral da União patrocinar as causas de interesse do Poder Público Federal, inclusive as relativas aos titulares dos Poderes da República, podendo delegar aos respectivos representantes legais a tarefa judicial, como também, se for necessário, aos seus substitutos nos serviços de Advocacia-Geral.

§ 2º Em cada Estado e Municípios, as funções correspondentes à Advocacia-Geral da União caberão ao órgão competente indicado na legislação específica."

§1º Caberá ao Advogado-Geral da União patrocinar as causas de interesse do Poder Público Federal, inclusive as relativas as titulares dos Poderes da República, podendo delegar aos respectivos representantes legais a tarefa judicial, como também, se for necessário, aos seus substitutos nos serviços de Advocacia-Geral.

§2º Em cada Estado e Municípios, as funções correspondentes à Advocacia-Geral da União caberão ao órgão competente indicado na legislação específica".

O texto do referido artigo de Lei restou reformulado, pela Lei nº 9.649, de 1998, que prescreve atualmente:



B7E7763550

“Art. 22. Cabe à Advocacia-Geral da União, por seus órgãos, inclusive os a ela vinculados, nas suas respectivas áreas de atuação, a representação judicial dos titulares dos Poderes da República, de órgãos da Administração Pública Federal direta e de ocupantes de cargos e funções de direção em autarquias e fundações públicas federais, concernente a atos praticados no exercício de suas atribuições institucionais ou legais, competindo-lhes, inclusive, a impetração de mandado de segurança em nome desses titulares ou ocupantes para defesa de suas atribuições legais. [\(Redação dada pela Lei nº 9.649, de 1998\) \(Vide Medida Provisória nº 22.216-37, de 2001\)](#)

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, ainda, às pessoas físicas designadas para execução dos regimes especiais previstos na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, nos Decretos-Leis nºs 73, de 21 de novembro de 1966, e 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, e, conforme disposto em regulamento aos militares quando envolvidos em inquéritos ou processos judiciais. [\(Redação dada pela Lei nº 9.649, de 1998\) \(Vide Medida Provisória nº 22.216-37, de 2001\)](#)

Nesse desiderato, tem-se que a Advocacia Geral da União já realiza, em parte, os misteres visados no projeto de lei ora em análise, restringindo-a, porém, àqueles que estão no efetivo exercício do cargo público, sem contemplar, nesse sentido, os ex-administradores públicos.

O que a proposição assevera é que **a Administração Pública é responsável pela defesa judicial de administradores e ex-administradores públicos, no plano federal, estadual e municipal, independentemente do processo respectivo versar ou não acerca de crimes perpetrados em detrimento da própria Administração Pública ou por ela denunciados.** [A questão não é, contudo, pacífica na sociedade brasileira.](#)

Com efeito, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (ADI 2888), inquinando de inconstitucional o art. 22 da Lei nº 9.028/95 (redação antiga e original – Lei 9.649/98), trazendo, em sede de fundamentação, alguns dos argumentos adiante delineados:

“(…)

A redação do artigo 22 da Lei federal 9.028, quer a original, quer aquela conferida pela Lei 9.649, quer em sua



redação quer a da Medida Provisória 2.216-37 ofendem o artigo 131 da Constituição Federal, **verbis**:

'Art. 131 A Advocacia-Geral da União é instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas de títulos.

....

Como se pode perceber, sem margem para dúvidas, a competência da Advocacia-Geral da União limita-se à representação judicial e extrajudicial da União. Não há espaço para defesa de integrantes das pessoas naturais dos servidores públicos que, por terem praticado atos em tese prejudiciais ao Estado, estão por elas respondendo. A criação dessa verdadeira defensoria dos servidores não encontra suporte no artigo de regência da Advocacia-Geral da União e atenta, até mesmo, contra os princípios da moralidade e impessoalidade previstos no artigo 37 da Lei Fundamental pátria.

Por tais razões, deve ser declarada inconstitucional a atual redação do artigo 2 da Lei Federal 0.028, conferida pela Medida Provisória 2.216-37, de 31 de agosto de 2001 e sucessiva e subsidiariamente, a redação conferida ao referido artigo pela Lei federal 9.649, de 27 de maio de 1998, e sua redação originária.

A liminar

Impõe-se a concessão de medida liminar para suspender as três redações do preceito impugnado. A cada dia avolumam-se ações defendendo interesses de particulares, das pessoas naturais dos servidores. O emprego de advogados do órgão para tal mister causa prejuízo irreparável aos cofres públicos, na medida em que tais servidores (os advogados da União) são remunerados com dinheiro do Estado.

A par do prejuízo financeiro, evidencia-se prejuízo moral, atentado ao princípio da moralidade e descrédito para as instituições. Causa ao público



B7E7763550

perplexidade insuperável ver os tributos que pagam serem utilizados na defesa de pessoas que causaram danos ao Tesouro.

Há, portanto, não apenas *periculum in mora* suficiente e necessário para a concessão da medida liminar, mas também conveniência na suspensão.

...

O Parecer do Ministério Público Federal nessa ADI 2888 é pela constitucionalidade do texto de Lei questionado e, portanto, pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Informa-se, nesse particular, que ainda não há pronunciamento do Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI no Supremo Tribunal Federal.

Como se verifica, o projeto de lei em análise visa a alargar as competências e responsabilidades do Estado em face de seus administradores públicos, estejam ou não no exercício do cargo público, estabelecendo que em qualquer circunstância, o Estado patrocinará a defesa (penal, civil, administrativa etc) do interessado, quando o feito versar sobre ação perpetrada no exercício ou em decorrência do exercício da função pública.

Não se verifica no projeto de lei, nesse particular, uma preocupação maior em estabelecer critérios e situações que mereceriam ou não a atuação do Estado na defesa do administrador, em contraposição àquelas ocorrências em que esta se torna incompatível, mormente, quando a denúncia decorreu de ato da própria administração ou o fato já restou provado em apuração interna.

Nesse prisma, penso que são bastante razoáveis os argumentos defendidos pela Ordem dos Advogados do Brasil, quando explicita as incoerências e as incompatibilidades processuais e morais que tais prerrogativas asseveram.

Evidentemente que não se desconhece os graves problemas enfrentados por todos quanto exercem função pública, eletiva ou não, principalmente diante da possibilidade de ações deletérias, movidas por interesses políticos ou escusos e que visam tão somente prejudicar a parte, sem qualquer fundamento jurídico ou meritório relevante.

Tratam-se de situações específicas que devem merecer um tratamento jurídico e político particularizado.



B7E7763550

No caso específico, não se estabelece qualquer limite e não se pensa nas situações de incompatibilidades e conflitos dos interesses públicos envolvidos.

Face as essas considerações e sem que se tenha um tratamento mais particular em face dos casos que realmente demandam a atuação da administração, opino pela rejeição do Parecer do Relator.

Sala das comissões, em de agosto de 2005.

Deputado **LUCIANO ZICA**

Deputado Federal PT/SP



B7E7763550