



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 54.918 - WNB/2022

PROCESSO: 2184902-35.2015.8.26.0000

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 987930/SP

RECORRENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECORRIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

RELATOR: MINISTRO NUNES MARQUES – SEGUNDA TURMA

Autos eletrônicos distribuídos a este gabinete em 05/10/2022.

DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO
EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 10.552/13, DO
MUNICÍPIO DE SOROCABA. REPRESENTAÇÃO DE
AGENTES POLÍTICOS PELA ADVOCACIA PÚBLICA.
AUSÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE COM A MISSÃO
CONSTITUCIONAL. APLICAÇÃO DA TÉCNICA DA
INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO.
AFASTAMENTO DE INTEPRETAÇÃO QUE PUDESSE
GERAR QUALQUER INCOMPATIBILIDADE E IR CONTRA
O INTERESSE PÚBLICO. PARECER PELO
DESPROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, com fulcro no art. 102, III, “a”, da CF, em face de acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja ementa é a seguinte (fls. 1.101-1.103):

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Impugnação do artigo 11 da Lei nº 10.552, de
04 de setembro de 2013, do Município de
Sorocaba, na parte em que conferiu ao Assessor*

Jurídico da Câmara Municipal a atribuição de “assessorar o Secretário Jurídico em todas as instâncias em defesa de vereadores, em razão de ações judiciais sofridas por eles em decorrência de votos, documentos ou opiniões no exercício dos trabalhos parlamentares”, bem como da Resolução nº 396, de 07 de novembro de 2013, que regulamentou a atuação da Secretaria Jurídica na defesa dos vereadores.

Alegação de afronta aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, razoabilidade e interesse público. Rejeição. Em que pesem as claras e sólidas considerações em que vieram apoiadas as teses de inconstitucionalidade das normas impugnadas, e embora possa realmente transparecer, de um lado, a necessidade de extirpá-las do ordenamento jurídico, não se pode ignorar, de outro lado, que no presente caso é perfeitamente possível conferir àqueles dispositivos uma interpretação compatível com os princípios constitucionais, sem necessidade de adotar a medida mais drástica.

Como ensina LUÍS ROBERTO BARROSO, “havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor”

(“Interpretação e Aplicação da Constituição”. Ed. Saraiva/SP, 1998, p. 164 165).

Definido esse posicionamento, passa-se ao exame das questões controvertidas, com afastamento, em primeiro lugar, da alegação de ofensa ao art. 99 da Constituição do Estado de São Paulo, já que o inciso X desse dispositivo

(aplicável aos municípios por força do art. 144), ao contrário de proibir a extensão das atribuições da Procuradoria, prevê expressamente que ela pode “exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei”.

De qualquer forma, mesmo que a lei infraconstitucional não pudesse atribuir outras funções à Procuradoria (a despeito da permissão do inciso X do art. 99 da Constituição Paulista), é razoável acolher uma interpretação mais flexível no sentido de que os dispositivos impugnados, na verdade, têm caráter meramente esclarecedor e interpretativo, contemplando no significado de defesa da instituição a possibilidade de defender também os agentes políticos, quando houver essa necessidade e o interesse público assim recomendar.

É que a norma impugnada trata de tema que, se não existisse, seria (mesmo assim) perfeitamente suprível pela simples exegese do significado de defesa da instituição, tanto que o Superior Tribunal de Justiça, em casos dessa natureza, em que se discute a possibilidade de defesa de agente político pela Advocacia Pública (sem previsão legal expressa), firmou orientação “no sentido de que a defesa particular do agente por procurador público configura improbidade administrativa, salvo se houver interesse convergente da Administração” (REsp nº 1.229.779-MG, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 16/08/2011).

Ademais, como foi sustentado pelo Advogado-Geral da União na ADI nº 2.888, envolvendo discussão sobre a constitucionalidade do artigo 22 da Lei Federal nº 9.028/95 (que também contempla hipótese de defesa de interesses de

agentes políticos pela Advocacia Pública), podem surgir situações em que não há como defender a instituição sem defender órgãos e entes, e vice-versa, ou em que não seria possível defender órgãos e entes sem defender atos administrativos, e vice-versa, da mesma forma que podem existir situações em que não seria possível “defender atos administrativos sem defender os agentes que os praticaram; e vice-versa”.

Evidentemente, em caso de incompatibilidade decorrente de conflito de interesses, é obrigação do Administrador, sob pena de responsabilidade, negar o patrocínio dos agentes políticos.

É a solução mais adequada e razoável, e que melhor orienta o presente julgamento, porque a norma impugnada a par de apenas explicitar o que está implícito na atribuição de defender a instituição possibilita maiores recursos na defesa do interesse público.

Não custa enfatizar, sob esse aspecto, que a norma impugnada - ao permitir à Procuradoria a defesa de interesses de vereadores - tratou de restringir essa possibilidade aos atos que resultem do regular exercício do cargo (e evidentemente estiverem em sintonia com orientações e atividades legítimas) e mesmo assim, quando o Presidente da Câmara aprovar esse benefício, fundamentadamente, após parecer do Secretário Jurídico, o que afasta o receio de que a norma impugnada, eventualmente, possa servir ao atendimento de interesses escusos ou possibilitar a defesa de interesses contrários à Administração.

Mas, se por um lado existe esse entendimento mais favorável à validade da norma, por outro lado, não se pode ignorar a existência carga interpretativa

que também possibilita um entendimento contrário (como aquele defendido pela douta Procuradoria de Justiça).

Para compor esse aparente conflito, impõe-se a aplicação da técnica da interpretação conforme a Constituição, porque havendo espaço para entendimentos diversos, é possível dar à norma o sentido adequado ao texto constitucional, conforme, aliás, já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes.

Ação, portanto, julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme a Constituição no sentido de que os dispositivos impugnados têm caráter meramente esclarecedor e interpretativo, contemplando no significado de defesa da instituição a possibilidade de defender também os agentes políticos quando houver necessidade e o interesse público assim recomendar (e somente se não existir incompatibilidade), sob pena de responsabilidade do Administrador.

Consta na origem ação direta de inconstitucionalidade, movida em face da expressão *“assessorar o Secretário Jurídico em todas as instâncias em defesa de Vereadores, em razão de ações judiciais sofridas por eles em decorrência de votos, documentos ou opiniões no exercício dos trabalhos parlamentares”*, do art. 11, da Lei Municipal n. 10.552, de 04 de setembro de 2013, e, por arrastamento, a Resolução n. 396, de 07 de novembro de 2013, do Município de Sorocaba.

A ação foi julgada parcialmente procedente, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para conferir interpretação conforme a Constituição, no sentido de que os dispositivos impugnados têm caráter meramente esclarecedor e explicativo, contemplando no significado de defesa da

instituição a possibilidade de defender também os agentes políticos quando houver necessidade e o interesse público assim recomendar (e somente se não existir incompatibilidade), sob pena de responsabilidade do Administrador.

Insurgiu-se o atual recorrente em recurso extraordinário, alegando, em suma, que o r. acórdão viola os arts. 37, *caput*, 131 e 132, da CF, na medida os dispositivos contestados na legislação local encontram-se eivados de flagrante inconstitucionalidade quando atribuem à Advocacia Pública Municipal a tarefa de representação judicial de agentes políticos por atos praticados no exercício da respectiva função e que proporcionem responsabilidade pessoal, não atendendo, deste modo, às finalidades precípuas da instituição.

Esclarece que a “*Advocacia Pública Municipal não tem competência para a defesa de interesses pessoais de agentes políticos em face de demandas versando sobre sua responsabilidade pessoal no exercício da função pública, por ser vocacionada exclusivamente à tutela dos interesses do poder público como pessoa jurídica sujeito de direitos*”. Sustenta, ainda, que os dispositivos em análise afrontam princípios como da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e do interesse público.

Afirma ser insuficiente a interpretação conforme dada pelo r. acórdão, tendo em vista que, em face da referida conclusão, poderá o agente político ser defendido pela Advocacia Pública em ações públicas, ações populares ou ações civis pública (inclusive por improbidade administrativa), ou ainda, de cassação de mandato, quando se encontrar em cena o mau exercício do poder.

Requer o recebimento, processamento e provimento do recurso extraordinário, visando a reforma do

venerando acórdão em razão de contrariedade aos arts. 37, caput, 131 e 132, da CF, para (a) ser julgada totalmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade; ou b) a extensão da interpretação conforme a Constituição para excluir do sentido das normas a defesa de agentes políticos em face de demandas versando sobre sua responsabilidade pessoal no exercício da função pública.

Contrarrazões apresentas as fls. 1.143-1.155.

Nesse Supremo Tribunal Federal, o então Rel. Min. Celso de Mello impôs o sobrestamento do feito em razão da tramitação da ADI n. 2.888/DF, Rel. Min. Rosa Weber, em que discutida a mesma controvérsia constitucional. Por decisão do atual Relator, Min. Nunes Marques, o sobrestamento foi mantido. Em 08 de abril de 2022, foi determinada a abertura de vista a esta Procuradoria-Geral da República.

É o relatório.

Em sede de admissibilidade, insta considerar que a Procuradoria-Geral de Justiça foi intimado eletronicamente do r. acórdão em 06/05/2016 (1.117), havendo sido interposto o recurso tempestivamente em 12/05/2016 (1.121).

Discute-se nos autos a eventual afronta ao teor dos arts. 37, *caput*, 131 e 132, da CF, pelo r. acórdão que julgou parcialmente procedente a representação de inconstitucionalidade, conferindo interpretação conforme a constituição, tão somente, para dizer que os dispositivos

impugnados têm caráter meramente esclarecedor e explicativo, contemplando no seu significado de defesa da instituição a possibilidade de defender também os agentes políticos quando houver necessidade e o interesse público assim o recomendar (e somente se não existir incompatibilidade), sob pena de responsabilidade do Administrador.

As Advocacias Públicas seria na sua concepção órgãos vinculados ao Poder Executivo da União ou dos Estados, com a atribuição precípua de exercer a representação judicial e consultoria jurídica das unidades da federação. No artigo 132, da CF, não haveria vedação para que novas atribuições sejam criadas, devendo, no entanto, ser observada a própria missão institucional.

Dentro da defesa da instituição, sobre o aspecto da própria moralidade ou impessoalidade da Administração Pública, não cabe a inserção de qualquer interpretação que leve, ou possa levar, a interpretação que possibilite a defesa, por meio da Advocacia Pública, de interesses privados de agentes políticos que vão de encontro com o interesse público.

Todavia, a mera defesa, em juízo, de interesses de outra pessoa, que não o Estado, não seria considerado automaticamente incompatível com sua missão inconstitucional, havendo a ressalva de que o agente público em questão seria acionado em razão de suas funções, ou seja para atos que resultem do regular exercício do cargo e, evidentemente, estiverem em sintonia com orientações e atividades legítimas.

Com a devida vênia, deve-se aqui ser lembrado o parecer do Procurador-Geral da República na ADI n. 2.888/DF, reconhecendo a improcedência daquela ação direta de inconstitucionalidade, porquanto, de semelhante modo, tinha a compreensão de que a defesa de agente político “*circunscrever-se-á aos casos em que o fim visado é o interesse público*”, e que, nestes termos, estariam as normas impugnadas em perfeita harmonia com o art. 131, da CF. Por fim, contudo, a ADI n. 2.888/DF não foi conhecida, por ausência de impugnação de todo o complexo normativo.

Havendo a ressalva, por meio da técnica da interpretação conforme a constituição, a ação foi corretamente julgada parcialmente procedente para extirpar interpretações que levassem a defesa de interesses escusos e, assim, explicitou que os dispositivos “*têm o caráter meramente esclarecedor e interpretativo, contemplando **no significado de defesa da instituição** a possibilidade de defender também os agentes políticos **quando houver necessidade** e o **interesse público assim recomendar** (e somente se não existir incompatibilidade), sob pena de responsabilidade do Administrador*”.

Com tais considerações, manifesta-se a Procuradoria-Geral da República pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Brasília, 07 de novembro de 2022.

Wagner Natal Batista
Subprocurador-Geral da República

TOV