



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2021.0000659828

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2253899-94.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, EM MENOR EXTENSÃO. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. FERREIRA RODRIGUES. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. RENATO SARTORELLI (COM DECLARAÇÃO), TORRES DE CARVALHO (COM DECLARAÇÃO) E FERRAZ DE ARRUDA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI e FRANCISCO CASCONI julgando a ação procedente em parte, em menor extensão; RENATO SARTORELLI (com declaração) julgando a ação procedente em parte; TORRES DE CARVALO (com declaração) julgando a ação procedente em parte, em extensão menor ao voto do relator designado; E FERRAZ DE ARRUDA julgando a ação procedente em parte, em maior extensão.

São Paulo, 11 de agosto de 2021

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR DESIGNADO
 Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Voto nº 35.967

Ação direta de inconstitucionalidade nº 2253899-94.2020.8.26.0000

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Caçapava

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Questionamento de validade de dispositivos da Lei n. 3.486, de 31 de julho de 1997, do Município de Caçapava, na parte que (a) cria a Defensoria Pública Municipal; (b) vincula a Procuradoria-Geral e a Defensoria Pública do Município à Secretaria da Justiça e Direitos Humanos e ao seu respectivo Secretário; (c) atribui atividades da Advocacia Pública à Secretaria de Justiça e respectivo Secretário; e (d) institui rateio de honorários advocatícios entre servidores da Secretaria da Justiça.

2. Artigo 46, inciso IV, e §§ 1º e 2º, e artigos 57, 58, 59. Dispositivos que criam e regulamentam o órgão da Defensoria Pública no Município de Caçapava. Alegação de ofensa ao princípio do pacto federativo. Reconhecimento. Nos termos do artigo 24, inciso XIII, da Constituição Federal, compete à União e aos Estados (e não aos municípios) legislar sobre “assistência jurídica e Defensoria Pública”. Inconstitucionalidade manifesta. Posicionamento alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que sentido de que “a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados” (RE nº 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005). Nulidade que, sob esse aspecto, é reconhecida somente em relação aos atos normativos envolvendo a Defensoria Pública, não alcançando os artigos 60, 61 e 62 (que também foram objeto de impugnação), porque tais dispositivos dizem respeito ao funcionamento de outro órgão (PROCON).

3. Artigos 47 e 49, incisos II, III, V, VI, VII, VIII, IX e X, artigo 50, inciso IV, artigo 52, incisos II, III, VI, e artigo 65, incisos I, VI e VIII. Alegação de que esses dispositivos atribuem atividades típicas de advocacia à Secretaria e ao Secretário de Justiça. Suposta violação às disposições dos artigos 98, 99 e 100 da Constituição Estadual. Reconhecimento parcial (ressalvado o entendimento pessoal do relator designado). Secretário Municipal que ocupa cargo político (CF, art. 29, V, artigo 39, § 4º) e que, nessa condição, tendo atribuições próprias e específicas compatíveis com o munus governamental, não pode acumular as funções técnicas e permanentes como aquelas da segunda parte do artigo 47 (“representar a Fazenda Pública Municipal em juízo ou fora dele”); e dos incisos VI, VIII, IX e X do artigo 49.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Atribuições que, se mantidas, implicariam criação de carreira paralela à Advocacia Pública, violando o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica¹. Inconstitucionalidade manifesta, por ofensa à disposição do artigo 111 da Constituição Estadual. Preservação, entretanto, das atribuições previstas na primeira parte do artigo 47 (“propor ao Prefeito ou a outra autoridade municipal as medidas necessárias à defesa dos interesses municipais, especialmente nas áreas conexas à sua esfera de atribuição”) e nos incisos II, III, V e VII, do artigo 49, bem como nos incisos I, VI e VIII do artigo 65, porque revelam atividades de coordenação e planejamento compatíveis com a natureza política do cargo de Secretário Municipal. Afinal, se esse agente público atua como auxiliar do prefeito, participando diretamente da gestão administrativa², não se compreende por que não poderia propor tais iniciativas, nesse campo de gestão (e não de advocacia).

4. Artigo 46, inciso II, e expressão “Procuradoria Geral do Município”, contida no § 1º. Dispositivos que vinculam a Procuradoria Jurídica Municipal (administrativamente) ao órgão da Secretaria da Justiça e Direitos Humanos. Alegação de incompatibilidade dessa norma com o artigo 98 da Constituição Paulista, que exige a subordinação da Procuradoria Jurídica diretamente ao Chefe do Poder Executivo. Rejeição. Constituição do Estado que não pode impor aos municípios, no que diz respeito à sua capacidade de auto-organização, outras restrições, além daquelas já previstas na Constituição Federal. Inaplicabilidade, nesse caso, do princípio da simetria³ ou da norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual. Vinculação, ademais, que não retira da Procuradoria Municipal o atributo de instituição de natureza essencial à administração da Justiça e à Administração Pública; e também não afeta a garantia de independência (técnica) dos Procuradores, nem ofende o princípio da indisponibilidade do interesse público, sobretudo porque o dispositivo impugnado, depois das nulidades declaradas no item acima, não exclui desses profissionais (nem atribui ao Secretário Municipal) atividades que seriam típicas de Advocacia Pública. Preservação da norma que, nesse caso, encontra fundamento no princípio da autonomia municipal; e que está alinhada ao entendimento (pacífico e atual) do Supremo Tribunal Federal sobre este tema específico, referente à constitucionalidade de vinculação da

¹ ADI 5262/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 28/03/2019; ADI 145/CE, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ de 10/08/2018; ADI 1.679/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 21/11/2003.

² Conforme lição de Isaac Newton Carneiro, “a característica do cargo deste auxiliar do prefeito é no sentido de que realizam junto com o chefe do executivo as funções superiores da administração pública. Por isto mesmo, nos casos em que cabe decisão sobre atos da administração, permitidos na lei, estes encargos devem ser realizados pelo prefeito e pelos secretários municipais, os únicos agentes que podem também atuar no âmbito das decisões de caráter político no âmbito do executivo” (“Manual de Direito Municipal Brasileiro, P&A Gráfica e Editora, 2016, p. 757).

³ Conforme decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante, “a hipótese não se subsume a nenhuma daquelas em que a garantia dos preceitos decorrentes do quadro do Estado Democrático Brasileiro se põe em risco (fundamento maior da interpretação simétrica na Constituição), sem se olvidar que impingir simetria além das normas de fundação do Estado Brasileiro rompe cláusula pétrea (artigo 1º, caput, da Constituição Federal, que firma o Estado Federativo), pois macula o pacto federativo e invade sobremaneira a autonomia dos Municípios consagrada no artigo 34, alínea ‘c’, da Constituição da República” (ADIN nº 2015597-48.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 25/07/2018).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Procuradoria à Secretaria (AgRg no RE nº 883.445/8SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 26/05/2017; AgRg no RE nº 1.154.762/SP, Rel. Min. Rosa Weber, j. 04/02/2019; no AgRg no RE nº 1.156.016, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/05/2019; e AgRg no RE nº 1.157.047, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/05/2019; RE nº 1.188.648/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 04/04/2019; e RE n. 1.292.739/SP, Rel. Min. Edson Fachin, j. 11/03/2021). Reconhecimento de validade, portanto, do artigo 46, inciso II, e da expressão “Procuradoria Geral do Município”, contida no § 1º, bem como das expressões “sempre que solicitada pelo Secretário da Justiça e Direitos Humanos”, contida no inciso IV do artigo 50; “ao Secretário da Justiça e Direitos Humanos”, contida nos incisos II e III do artigo 52; “ou do Secretário da Justiça e Direitos Humanos”, contida no inciso VI do artigo 52.

5. Artigos 69 e 70. Dispositivos que instituem rateio de honorários advocatícios (judiciais e extrajudiciais) entre os servidores da Secretaria da Justiça. Alegação de ofensa aos artigos 98, 99 e 100 da Constituição Estadual. Superveniência, entretanto, de alteração legislativa excluindo essa hipótese de rateio. Perda de objeto. Conforme lição de Luís Roberto Barroso, “a revogação ou o exaurimento dos efeitos da lei impugnada fazem com que a ação perca seu objeto ou, mais tecnicamente, levam à perda superveniente do interesse processual, haja vista que a medida deixou de ser útil e necessária”⁴. Precedentes do STF⁵.

6. Ação extinta, sem resolução do mérito, em relação aos artigos 69 e 70, por perda de objeto; e quanto ao mais, julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade somente (a) do inciso IV do artigo 46; (b) da expressão “Defensoria Pública”, contida no § 1º do artigo 46; (c) do § 2º do artigo 46; (d) da expressão “representar a Fazenda Pública Municipal em juízo ou fora dele”, contida no artigo 47; (e) dos incisos VI, VIII, IX e X do artigo 49; e (f) dos artigos 57, 58 e 59, todos da Lei n. 3.486, de 31 de julho de 1997, na redação dada pela Lei n. 4.360, de 26 de janeiro de 2005, do Município de Caçapava, com modulação de 120 dias.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, tendo por objeto as seguintes expressões e dispositivos da Lei n. 3.486, de 31 de julho de 1997, na redação dada pela Lei n. 4.360, de 26 de janeiro de 2005, do Município de Caçapava: (i) **incisos II e IV do artigo 46**; (ii) a expressão “**A Procuradoria Geral do Município, a Defensoria Pública**”, contida no § 1º do artigo 46; (iii) **§ 2º do artigo 46**; (iv) expressão

⁴ “O controle de constitucionalidade no direito brasileiro”, São Paulo, Saraiva, 2004, p. 137/138.

⁵ ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2007; ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.4.2005; ADI 519-QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2002; ADI 2.515-MC/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 1º.3.2002; ADI 2.290-QO/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2001; ADI 1.859-QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 26.11.1999; ADI 2.001-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 3.9.1999; ADI 520/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997; ADI 709/PR, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 24.6.1994 e ADI 2.118/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJE nº 145, de 06/08/2010...”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“propor ao Prefeito ou a outra autoridade municipal as medidas necessárias à defesa dos interesses municipais, especialmente nas áreas conexas à sua esfera de atribuição; representar a Fazenda Municipal em juízo ou fora dele, zelar pelo estrito cumprimento da legislação concernente ao Município e”, prevista no artigo 47; (v) **incisos II, III, V, VI, VII, VIII, IX e X, do artigo 49;** (vi) expressão **“sempre que solicitada pelo Secretário da Justiça e Direitos Humanos”**, prevista no inciso IV do art. 50; (vii) expressão **“ao Secretário da Justiça e Direitos Humanos”** contida nos incisos II e III do artigo 52; (viii) expressão **“ou do Secretário da Justiça e Direitos Humanos”**, constante do inciso VI do artigo 52; (ix) **artigos 57, 58, 59, 60, 61 e 62;** (x) **incisos I, VI e VIII do artigo 65;** (xi) **artigos 69 e 70.**

Em resumo, o autor alega:

1 – que o inciso II do artigo 42, da lei impugnada, vincula e subordina a **Procuradoria-Geral do Município** à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e ao respectivo Secretário, **daí a inconstitucionalidade do referido dispositivo**, bem como das expressões alusivas ao **Secretário de Justiça**, contidas no inciso IV do artigo 50 e nos incisos II, III e VI, do artigo 52, tudo por ofensa aos artigos 98, 99, 100 e 144, da Constituição Estadual;

2 – que o inciso IV do artigo 42, além de vincular e subordinar a **Defensoria Pública Municipal** à Secretaria de Justiça e respectivo Secretário, ainda procede sua integração à Coordenadoria de Defesa e Proteção do Consumidor (PROCON), violando a **autonomia funcional e administrativa** conferida ao referido órgão pela Constituição Federal (artigo 134, § 2º) e pela Constituição Estadual (artigo 103, § 2º).

2 – que os artigos 47 e 49, incisos II, III, V, VI, VII, VIII, IX e X, bem como o artigo 65, incisos I, VI e VIII, da lei impugnada **atribuem atividades típicas da advocacia pública** à Secretaria da Justiça e respectivo Secretário, daí o vício de inconstitucionalidade, por ofensa às mesmas disposições constitucionais acima mencionados.

3 – que o artigo 46, inciso IV, **ao criar o órgão da Defensoria Pública Municipal**, usurpou a competência da União e do Estado para legislar sobre “assistência jurídica e Defensoria Pública”, nos termos do artigo 24, inciso XIII, da Constituição Federal.

4 – que os artigos 69 e 70 da lei impugnada preveem o rateio de honorários advocatícios (judiciais e extrajudiciais) a servidores comissionados da Secretaria de Justiça, o que viola os artigos 98, 99 e 100 da Constituição Estadual.

Não consta pedido de liminar.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A Presidente da Câmara e a Prefeita Municipal de Caçapava foram notificadas e prestaram informações a fls. 495/497 e 500/508, respectivamente.

A ilustre Procuradora-Geral do Estado foi citada e apresentou manifestação a fls. 530/538, defendendo a validade dos dispositivos impugnados.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 544/571, opinou pela extinção do processo, sem resolução do mérito, em relação aos artigos 69 e 70, tendo em vista a alteração legislativa (introduzida pela Lei n. 5.301, de 24 de julho de 2014) **deixando de prever rateio de honorários advocatícios entre agentes públicos diversos da carreira dos Procuradores do Município**. Quanto ao mais, reiterou o pedido de procedência da ação.

É o relatório.

Releva anotar, em primeiro lugar, que, **com exceção dos incisos V e VII do artigo 49, e dos incisos I, VI e VIII do artigo 65 da lei impugnada**, o fundamento do presente voto é idêntico àquele sustentado pelo eminente relator sorteado, Desembargador Renato Sartorelli.

Os dispositivos acimados de inconstitucionais, no caso, são aqueles indicados no documento de fls. 63/66, redigidos da seguinte forma:

“Art. 46. Fica criada a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos do Município de Caçapava - SJDC, com a seguinte estrutura:

- I - Gabinete do Secretário;
- II - **Procuradoria Geral do Município - PGM;**
- III - Assessoria Técnico-Legislativa - ATL;
- IV - **Defensoria Pública do Município;**
- V - Conselho Municipal de Defesa do Consumidor.

§ 1º. **A Procuradoria Geral do Município, a Defensoria Pública, a Assessoria Técnico-Legislativa e o Conselho Municipal de Defesa do Consumidor são órgãos diretamente subordinados ao Secretário da Justiça e Direitos Humanos.**

§ 2º. Integra a estrutura da Defensoria Pública do Município a Coordenadoria de Defesa e Proteção do Consumidor – PROCON/Caçapava.

Art. 47. À Secretaria da Justiça e Direitos Humanos compete **propor ao Prefeito ou a outra autoridade municipal as medidas necessárias à defesa dos interesses municipais, especialmente nas áreas conexas à sua esfera de atribuição; representar a Fazenda Municipal em juízo ou fora dele, zelar pelo estrito cumprimento da legislação concernente ao Município** e desenvolver atividades locais de promoção da cidadania e dos direitos humanos.

Capítulo II
Do Gabinete do Secretário

(...)

Art. 49. Sem prejuízo das demais atribuições que lhe são conferidas por lei ou regulamento, compete ao Secretário Municipal da Justiça e Direitos Humanos:

I. supervisionar, orientar, coordenar e controlar as atividades desenvolvidas pelos seus respectivos órgãos;

II. **propor ao Prefeito ou a outra autoridade municipal as medidas necessárias à defesa dos interesses municipais, especialmente nas áreas conexas à sua esfera de atribuições;**

III. **zelar pelo estrito cumprimento da legislação concernente ao Município;**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

IV. desenvolver atividades locais de promoção da cidadania e dos direitos e garantias fundamentais;

V. exercer funções jurídico-consultivas em relação ao Poder Executivo e à Administração em geral, sempre que solicitado pelo Prefeito Municipal;

VI. receber citações, intimações e notificações nas ações propostas em face da Fazenda Pública Municipal, podendo delegar estas atribuições;

VII. representar ao Procurador Geral de Justiça do Estado sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato municipal, podendo delegar estas atribuições;

VIII. ajuizar ação civil pública e impetrar mandado de segurança, podendo delegar estas atribuições;

IX. decidir sobre a propositura de ação rescisória, bem como sobre a não interposição de recurso, podendo delegar estas atribuições;

X. decidir sobre a desistência da cobrança judicial de débito, sempre que o prosseguimento das diligências se afigure inviável ou não econômico à Administração;

XI. representar a Fazenda Municipal nas assembleias das entidades da Administração Indireta, ou designar Procurador para esse fim, bem como zelar pela conservação dos fins a que se destinam as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

XII. desempenhar outras atribuições compatíveis com a natureza de suas funções.

(...)

Capítulo III

DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 50. Compete à Procuradoria Geral do Município:

(...)

IV. exercer funções jurídico-consultivas em relação ao Poder Executivo e à Administração em geral, sempre que solicitada pelo Secretário da Justiça e Direitos Humanos;

V. emitir parecer em sindicâncias, inquéritos administrativos e demais procedimentos disciplinares;

VI. desempenhar outras atribuições compatíveis com a natureza de suas funções.

(...)

Art. 52. Compete ao Procurador Geral do Município:

(...)

II. propor ao Secretário da Justiça e Direitos Humanos a declaração de nulidade dos atos administrativos do Município;

III. propor ao Secretário da Justiça e Direitos Humanos as medidas que julgar necessárias à uniformização da jurisprudência administrativa;

(...)

VI. executar serviços especiais por determinação do Prefeito ou do Secretário da Justiça e Direitos Humanos;

(...)

Capítulo IV

DA DEFENSORIA PÚBLICA

Art. 57. Fica criada a Defensoria Pública do Município, órgão municipal de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, assim considerados na forma da lei.

Parágrafo Único. São princípios institucionais da Defensoria Pública do Município a unidade, a indivisibilidade e a independência.

Art. 58. Compete à Defensoria Pública do Município:

I. promover, extrajudicialmente, a conciliação entre os litigantes;

II. exercer as funções de orientação e consultoria jurídica;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

III. patrocinar ações e medidas judiciais, individuais ou coletivas, em qualquer grau ou instância de jurisdição;

IV. patrocinar a defesa judicial e administrativa, em qualquer grau ou instância;

V. atuar junto aos Juizados Especial de Pequenas Causas e Juizados Informais de Conciliação;

VI. atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício de seus direitos e garantias individuais;

VII. assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes;

VIII. exercer a defesa da criança e do adolescente, na forma da legislação federal;

IX. patrocinar, em juízo, os direitos e interesses do consumidor;

X. atuar em conjunto com organizações e entidades sociais na defesa dos direitos e interesses coletivos e difusos do Município, notadamente aqueles referentes ao meio ambiente, habitação e urbanismo, patrimônio histórico e cultural, consumidor e criança e adolescente;

XI. promover cursos e seminários sobre temas jurídicos de interesse do cidadão;

XII. desempenhar outras atribuições compatíveis com a natureza de suas funções;

XIII. propor, à Secretaria da Justiça e Direitos Humanos, as medidas e ações necessárias à consecução de suas finalidades.

§ 1º. Para a consecução destas atribuições fica o Poder Executivo municipal autorizado a celebrar convênios com a Procuradoria Geral do Estado e a Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º. As funções institucionais da Defensoria Pública do Município serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público.

§ 3º. A Chefia da Defensoria Pública do Município será exercida pelo Defensor Público Geral, função a ser provida mediante concurso de provas e títulos, com pré-requisito de formação superior em Direito e inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 59. Fica transferido, do Gabinete do Prefeito para a Defensoria Pública do Município da Secretaria Municipal da Justiça e Direitos Humanos, o PROCON e respectivo quadro de pessoal e acervo patrimonial.

Art. 60. É transformado o PROCON, órgão local de proteção ao consumidor, criado pela Lei 2.928, de 22 de junho de 1992, em Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON/Caçapava.

Art. 61. Compete à Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON/Caçapava:

I. planejar, elaborar, coordenar e executar a política municipal de proteção ao consumidor, conforme as diretrizes fixadas pelo Conselho Municipal de Defesa do Consumidor;

II. prestar aos consumidores orientação permanente sobre seus direitos e garantias;

III. promover, extrajudicialmente, a conciliação entre consumidor e fornecedor;

IV. divulgar os direitos do consumidor pelos diferentes meios de comunicação e por publicações próprias, e manter cadastro municipal de reclamações atualizado e aberto à consulta da população;

V. solicitar à polícia judiciária a instalação de inquérito policial para a apuração de crime contra as relações de consumo, nos termos da legislação vigente;

VI. representar ao Ministério Público competente para fins de adoção de medidas processuais no âmbito de suas atribuições;

VII. encaminhar os consumidores à Defensoria Pública do Município, sempre que necessário à defesa, em juízo, de seus direitos e interesses;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VIII. levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violarem os interesses difusos, coletivos, ou individuais dos consumidores;

IX. auxiliar os órgãos e entidades públicas municipais, estaduais e federais na fiscalização da execução das leis de proteção ao consumidor e aplicar as respectivas sanções, sempre que autorizada por lei ou convênio;

X. promover cursos e seminários sobre temas jurídicos de interesse do cidadão;

XI. desempenhar outras atribuições compatíveis com a natureza de suas funções.

§ 1º. A função pública de Coordenador de Proteção ao Consumidor - PROCON/Çaapava será escolhida pelo Prefeito Municipal dentre os brasileiros maiores de vinte e um anos com formação superior em direito e inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil. (DECLARADO INCONSTITUCIONAL POR MEIO DA ADIN Nº 2037420-10.2020.8.26.0000, PROFERIDA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO)

§ 2º. Para a consecução destas atribuições fica o Poder Executivo municipal autorizado a celebrar convênios com o Governo do Estado de São Paulo, Fundação PROCON e quaisquer outras entidades de direito público e privado, e a renovar os já existentes.

Art. 62. As funções institucionais da Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor serão realizadas por servidores municipais designados para este fim e denominados no quadro de pessoal de Assessores II e Assessores IV.

§ 1º. Compete ao Assessor II:

I. atender, prestar informações e orientar os consumidores nas relações de consumo, registrando seu atendimento diário;

II. distribuir cartilhas, folhetos e outras publicações educativas ou orientativas relativas à defesa do consumidor;

III. participar de trabalhos de educação, informação e orientação do consumidor, de segmentos da sociedade ou de entidades públicas e privadas;

IV. proceder ao levantamento de dados secundários necessários à instrução de expedientes e procedimentos administrativos;

V. manifestar-se conclusivamente nos procedimentos e trabalhos a seu encargo, buscando meios para a resolução;

VI. realizar coleta de campo para subsidiar estudos e pesquisas técnicas, tabulando os dados coletados;

VII. apresentar à chefia imediata sugestões para o aperfeiçoamento do trabalho;

VIII. efetuar controle diário do noticiário veiculado relativo à defesa do consumidor;

IX. preparar e distribuir boletim informativo interno;

X. registrar e controlar a tramitação interna de documentos e procedimentos relacionados às atividades da instituição;

XI. participar de cursos, palestras, congressos e outros eventos, visando o intercâmbio de experiências de proteção e defesa do consumidor, executar outras tarefas correlatas.

§ 2º. Compete ao Assessor IV:

I. receber, analisar, instruir, solucionando ou propondo soluções para as reclamações, consultas ou denúncias, definindo o procedimento a ser adotado;

II. elaborar estudos técnicos sobre temas relevantes ou de maior incidência, nas questões de proteção e defesa do consumidor;

III. contatar as partes envolvidas, colhendo subsídios ou documentação, para formalização de acordos;

IV. manifestar-se conclusivamente nos procedimentos de trabalho a seu encargo, sugerindo ou propondo meios para a sua solução;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

V. propor à chefia imediata o encaminhamento de reclamações ou denúncias aos órgãos ou autoridades competentes para adoção de providências cabíveis;

VI. elaborar propostas e realizar trabalhos de educação, informação e orientação do consumidor;

VII. conceder entrevista aos veículos de comunicação, quando solicitado e participar da divulgação de trabalhos e matérias técnicas;

VIII. propor a elaboração de laudos técnicos, pareceres, pesquisas técnico-científicas, testes, análises, diagnósticos e outros, necessários ao desenvolvimento de suas atividades;

IX. preparar, organizar, divulgar e executar eventos, cursos técnicos ou específicos, reuniões regionais (internos ou externos);

X. exercer, quando convocado, as atribuições de fiscalização relativas à defesa do consumidor nos termos da legislação vigente, sem prejuízo da competência específica de outros órgãos;

XI. efetuar fiscalizações específicas conforme prioridades estabelecidas por autoridade superior;

XII. produzir e expedir material técnico e informativo a fornecer orientações técnicas aos órgãos de defesa do consumidor conveniados;

XIII. participar de cursos, palestras, congressos e outros eventos, visando ao intercâmbio de experiências em proteção e defesa do consumidor.

CAPÍTULO V
Da Assessoria Técnico-Legislativa

Art. 63. Fica transferida, do Gabinete do Prefeito, para a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos, a Assessoria Legislativa, e respectivo quadro de pessoal e acervo patrimonial.

Art. 64. É transformada a Assessoria Legislativa em Assessoria Técnico-Legislativa.

Art. 65. Compete à Assessoria Técnico-Legislativa:

I. formular os projetos de lei do Executivo e respectivas mensagens;

II. elaborar os regulamentos e demais atos normativos da Administração;

III. acompanhar a tramitação, discussão e votação das proposições legislativas de interesse do Executivo na Câmara Municipal;

IV. atender, encaminhar e responder às indicações, ofícios e requerimentos do Poder Legislativo nos prazos da lei;

V. manifestar-se sobre as matérias submetidas à Assessoria;

VI. examinar a constitucionalidade e legalidade de proposição submetida à sanção do Prefeito, redigindo, se for o caso, o respectivo veto a ser encaminhado ao Poder Legislativo;

VII. manter atualizadas e consolidadas as leis e atos normativos municipais;

VIII. propor ao Prefeito ou a outra autoridade municipal competente as medidas que se afigurem convenientes à defesa dos interesses do Município ou à melhoria do serviço público municipal, especialmente nas áreas conexas à esfera de atribuições da Secretaria.

Art. 69. Em conformidade com o art. 21 da Lei Federal nº 8.906, de 04 de julho de 1994, os honorários advocatícios judiciais e extrajudiciais devidos à Fazenda Municipal serão distribuídos igualmente entre todos os servidores da Secretaria com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil que, pela natureza de suas funções, possuam mandato judicial ou extrajudicial outorgado pelo Prefeito Municipal.

Art. 70. Os agentes públicos referidos no artigo anterior continuarão a receber a quota-parte correspondente aos honorários advocatícios quando no exercício de cargo de provimento em comissão conexo à sua área de atividade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

1 - Artigo 46, inciso IV, e §§ 1º e 2º, e artigos 57, 58, 59. Dispositivos que **criam e regulamentam o órgão da Defensoria Pública no Município de Caçapava.**

Nesse tópico, o ilustre Procurador-Geral de Justiça alega que a norma viola o **princípio do pacto federativo.**

E de fato, conforme dispõe o artigo 24, inciso XIII, da Constituição Federal, compete à União e aos Estados (e não aos municípios) legislar sobre “assistência jurídica e Defensoria Pública”.

É importante considerar, sob esse aspecto, que as regras de competência legislativa traduzem verdadeiro instrumento de calibração do **pacto federativo.** Vale dizer, como **normas centrais** da Constituição Federal, “**reproduzidas, ou não**” na Constituição Estadual, “**incidirão sobre a ordem local**”⁶, por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a possibilidade de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no **controle abstrato de normas municipais** com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual⁷, com conseqüente reconhecimento de nulidade dos dispositivos impugnados.

Trata-se de posicionamento alinhado à orientação do Supremo Tribunal Federal no que sentido de que padece de inconstitucionalidade a lei municipal que invoca “**o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional**” (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011), sobretudo porque “**a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados**” (RE nº 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005).⁸

A nulidade, entretanto, é reconhecida apenas na parte que envolve a Defensoria Pública, **não atingindo os artigos 60, 61 e 62** (que também foram objeto de impugnação).

Como foi bem ressaltado pelo eminente relator sorteado, Desembargador Renato Sartorelli, “**embora não seja possível incluir a Coordenadoria de Defesa e Proteção do Consumidor como órgão do Poder Executivo integrante da**

⁶ ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Veloso, j. 15/08/2002

⁷ Como já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, “revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o ‘corpus’ constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o artigo 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo” (AG. REG. NA RECLAMAÇÃO 10.500/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2011).

⁸ Conforme lição de Gilmar Ferreira Mendes, a atuação municipal, baseada no art. 30, II, da Constituição Federal, “há de respeitar as **normas federais e estaduais existentes**”, porque a competência suplementar se exerce para **regulamentação**, “a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das particularidades locais” (“Curso de Direito Constitucional”, Editora Saraiva, 12ª edição, pag. 880).

No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste “na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, **sempre em concordância com aquelas** e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (“Direito Constitucional”, 27ª edição, Editora Atlas, pag. 331).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Defensoria Pública, dada a autonomia e a independência daquela instituição, não vislumbro necessidade de declarar a inconstitucionalidade de toda a Coordenadoria de Defesa e Proteção do Consumidor e dos cargos que a integram, tal como pleiteia o requerente. Na verdade, nada impede que o Município crie um PROCON dentro de sua estrutura administrativa, cumprindo com o seu papel de promover a defesa do consumidor, nos termos do artigo 5º, inciso XXXII, da Lei Maior⁹. Logo, a inconstitucionalidade, nesse aspecto, ficará limitada ao artigo 59 da Lei Municipal nº 3.486/1997, que transferiu o PROCON e o respectivo quadro de pessoal para a Defensoria Pública do Município”.

2 - QUANTO À ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES DE ADVOCACIA PÚBLICA À SECRETARIA E AO SECRETÁRIO DE JUSTIÇA.

Nesse ponto, o autor alega que os artigos 47 e 49, incisos II, III, V, VI, VII, VIII, IX e X, artigo 50, inciso IV, artigo 52, incisos II, III, VI, e artigo 65, incisos I, VI e VIII, atribuem atividades típicas de advocacia à Secretaria e ao Secretário de Justiça, violando disposições dos artigos 98, 99 e 100 da Constituição Estadual.

Ressalvado o entendimento pessoal deste relator, conforme havia sido exposto na declaração de divergência¹⁰, **a impugnação procede**, em parte.

É que o Secretário Municipal **ocupa cargo político** (CF, art. 29,

⁹ “XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

¹⁰ “...Eslareço, entretanto, que meu **entendimento pessoal**, a partir de abril de 2018, sempre foi pela **ampla autonomia municipal**, com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre esse tema.

Nesse sentido, destaco a ADIN n. 2123697-34.2017.8.26.000, do Município de Bananal e a ADIN n. 2135294-97.2017.8.26.0000, do Município de Tatui, ambas de minha relatoria, julgadas em 18/04/2018, com reconhecimento, **por ampla maioria de votos** (23 x 1) da autonomia municipal (**não só em relação à possibilidade de vinculação da Procuradoria à Secretaria Jurídica**, mas também em relação à **liberdade de escolha das atribuições do Secretário**), tudo sem qualquer ressalva.

Ocorre que esse posicionamento, **embora confirmado pelo STF** no RE 1.157.047/SP e no RE 1.156.016/SP, **ficou vencido nos julgamentos seguintes** deste C. Órgão Especial, por 15 x 9 e 16 x 7, respectivamente. Tal se deu na ADIN n. 2262224-29.2018.8.36.0000, do Município de França, de relatoria do Desembargador Salles Rossi (julgado em 27/03/2019) e na ADIN n. 2142145-55.2017.8.26.0000, do Município de Santa Bárbara D'Oeste, de relatoria do Desembargador Péricles Piza (julgado em 22/05/2019), **ambas declarando inconstitucionais normas que vinculavam a Procuradoria à Secretaria Jurídica**.

Diante disso, e **insistindo na autonomia municipal**, na oportunidade seguinte, ou seja, no julgamento da ADIN n. 2091758-65.2019.8.26.0000, do Município de Campo Limpo Paulista, de minha relatoria, em 18/09/2019, **apresentei uma argumentação alternativa** para tentar resguardar a **validade** (i) da **vinculação da Procuradoria à Secretaria Jurídica**, e (ii) ao menos, **de algumas atribuições do Secretário Municipal**, ou seja, passei a distinguir entre **atribuições típicas de Advocacia** (cujo exercício pelo Secretário estava acarretando a declaração de inconstitucionalidade da vinculação) e **atribuições políticas na área jurídica** com base no raciocínio de que, **se for para reconhecer alguma inconstitucionalidade**, que somente as primeiras sejam alcançadas pela declaração de nulidade.

Para sustentar essa distinção e demonstrar a validade da norma (**e não para defender a simetria das regras do artigo 98 e seguintes da Constituição Estadual**) passei a sustentar a tese de que o Secretário Municipal integra órgão de **gestão e articulação**, ou seja, **ocupa cargo político**, tanto que é remunerado mediante subsídio (artigos 29, inciso V, e 39, § 4º, da Constituição Federal), daí porque **tendo atribuições próprias e específicas compatíveis com o munus governamental**, não poderia acumular as funções técnicas (e permanentes) previstas na área da advocacia. Justifiquei que a estrutura resultante dessa distribuição de atribuições implicaria criação de **carreira paralela** à Advocacia Pública, em evidente ofensa à disposição do artigo 111 da Constituição Paulista, **citando precedente do Supremo Tribunal Federal** (ADI 5262/PR, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 28/03/2019).

E essa solução (**distinguindo os tipos de atribuições**) foi acolhida por maioria de votos na mencionada ADIN 2091758-65.2019.8.26.0000 (16 x 7), **com posterior confirmação pelo STF** (RE 1.292.739); e continuou sendo adotada pelo C. Órgão Especial (ADIN n. 2240705-61.2019.8.26.0000), inclusive em julgamento recente (ADIN 2137299-87.2020.8.26.0000), mediante reconhecimento, **também por maioria de votos** (14 x 10) de **validade** (a) da subordinação da Procuradoria Jurídica à Secretaria de Negócios Jurídicos (ou equivalente); e (b) das atribuições políticas conferidas ao Secretário, **excluídas somente aquelas típicas da advocacia**.

É um posicionamento **mais restritivo em relação ao inicial** (de abril de 2018), mas que vou manter, **ao menos por ora**, e mesmo diante dos relevantes argumentos do Desembargador Torres de Carvalho, **diante da justificativa acima**, indicando que tal solução (**distinguindo entre atribuições de advocacia e atribuições políticas**) não foi proposta pelo reconhecimento de simetria das regras dos artigos 98 e seguintes da Constituição Estadual, mas sim para tentar **preservar a vinculação da Procuradoria à Secretaria Jurídica** mediante retirada daquelas atribuições **que estavam impedindo esse reconhecimento de validade** (da vinculação). Na verdade, compartilho da mesma preocupação de sua excelência, quanto ao sentido e alcance do princípio da **autonomia municipal**, previsto no artigo 18 da Constituição Federal, e cujo desrespeito, inclusive, é tratado no texto constitucional como uma das hipóteses (excepcionais) **que justifica a intervenção da União nos Estados**¹⁰. Aliás, o próprio Estado, **para evitar qualquer dúvida**, em ações dessa natureza, tem comparecido nos autos para defender a validade das normas impugnadas, **com base exatamente na autonomia municipal**, também demonstrando preocupação nesse tema.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

V, artigo 39, § 4º) e, nessa condição, **tendo atribuições próprias e específicas compatíveis com o munus governamental**, não pode acumular as funções **técnicas e permanentes** como aquelas da segunda parte do artigo 47 (“representar a Fazenda Pública Municipal em juízo ou fora dele”); e dos incisos VI, VIII, IX e X do artigo 49.

Essas atribuições, se mantidas, implicariam criação de **carreira paralela** à Advocacia Pública, violando o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica¹¹, daí o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade, por ofensa à disposição do artigo 111 da Constituição Estadual.

Devem ser preservadas, entretanto, as atribuições previstas na primeira parte do artigo 47 (“**propor ao Prefeito ou a outra autoridade municipal as medidas necessárias à defesa dos interesses municipais, especialmente nas áreas conexas à sua esfera de atribuição**”) e nos incisos II, III, V e VII, do artigo 49, bem como nos incisos I, VI e VIII do artigo 65, porque revelam atividades de **coordenação e planejamento** compatíveis com a **natureza política** do cargo de **Secretário Municipal**. Afinal, se esse agente público atua como auxiliar do prefeito, participando diretamente da gestão administrativa¹², não se compreende por que não poderia propor tais iniciativas, **nesse campo de gestão (e não de advocacia)**.

2 - QUANTO À VINCULAÇÃO DA PROCURADORIA JURÍDICA À SECRETARIA DA JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. Artigo 46, inciso II, e § 1º.

Sob esse aspecto, entendo que a vinculação da Procuradoria à Secretaria – **adotada com base na capacidade de auto-organização do município** - não retira daquele Órgão (Procuradoria) o atributo de instituição de natureza permanente, essencial à administração da Justiça e à Administração Pública; e também não afeta a **garantia de independência (técnica) dos Procuradores, nem ofende o princípio da indisponibilidade do interesse público**, sobretudo porque – depois das nulidades declaradas no item anterior - o dispositivo impugnado **não exclui desses profissionais (nem atribui ao Secretário Municipal) atividades que seriam típicas de Advocacia Pública**.

Esse posicionamento encontra fundamento no princípio da autonomia municipal e está alinhado ao entendimento (pacífico e atual) do Supremo Tribunal Federal sobre esse tema específico, **referente à constitucionalidade de vinculação da Procuradoria à Secretaria** (AgRg no RE nº 883.445/8SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 26/05/2017; AgRg no RE nº 1.154.762/SP, Rel. Min. Rosa Weber, j. 04/02/2019; no AgRg no RE nº 1.156.016, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/05/2019; e AgRg no RE nº 1.157.047, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/05/2019; RE nº 1.188.648/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 04/04/2019).

Não custa lembrar, ainda, que a autonomia dos Procuradores

¹¹ ADI 5262/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 28/03/2019; ADI 145/CE, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ de 10/08/2018; ADI 1.679/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 21/11/2003.

¹² Conforme lição de Isaac Newton Carneiro, “a característica do cargo deste auxiliar do prefeito é no sentido de que realizam junto com o chefe do executivo as funções superiores da administração pública. Por isto mesmo, nos casos em que cabe decisão sobre atos da administração, permitidos na lei, estes encargos devem ser realizados pelo prefeito e pelos secretários municipais, os únicos agentes que podem também atuar no âmbito das decisões de caráter político no âmbito do executivo” (“Manual de Direito Municipal Brasileiro, P&A Gráfica e Editora, 2016, p. 757).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

traduz ideia de **isenção técnica** e **liberdade profissional**, que são garantias previstas pelo artigo 18 da Lei Federal nº 8.906/1994; e que os protege (ou visa a proteger) contra **qualquer tentativa de ingerência indevida**, seja do Secretário ou mesmo do próprio Prefeito Municipal. Afinal, **eventual ingerência** pode ocorrer em qualquer modelo de organização administrativa, inclusive na hipótese de vinculação da Procuradoria diretamente ao Chefe do Executivo, daí porque eventuais imputações nesse sentido **devem ser analisadas com base em casos concretos**, no plano infraconstitucional, **já que seria desarrazoado considerar esse vício implícito na norma**, por mera presunção, probabilidade ou exercício de interpretação.

Em casos dessa natureza podemos distinguir três situações:

a - quando a lei cria para os **Secretários Jurídicos Municipais** atribuições que são típicas da Advocacia Pública não existe outro caminho, realmente, senão reconhecer a inconstitucionalidade da norma (**nessa parte das atribuições ilegítimas**), como tem entendido este C. Órgão Especial e conforme já me posicionei, por exemplo, na ADIN nº 2146821-12.2018.8.26.0000, de relatoria do Desembargador Geraldo Wohlers, julgado em 06/02/2019.

b - quando, entretanto, ocorre simples vinculação de um órgão a outro, **sem ingerência nas atribuições da Procuradoria Jurídica** (como ocorre no presente caso), entendo que seria exagerada a declaração de inconstitucionalidade da norma **com base na simples presunção de que essa vinculação, por si só, já afetaria a independência dos Procuradores**. A fim de evitar possível interferência do Judiciário nos atos do legislativo é mais razoável, nesse caso, observar a orientação do STF no sentido de afastar (sempre que possível) interpretação **excessivamente abrangente** capaz de sufocar o espaço que deveria ser deixado aos agentes eleitos.

c - na hipótese do item anterior, **se ocorrer alguma interferência ilegítima do Secretário**, como, por exemplo, se ele exercer indevidamente atribuições da Advocacia Pública, a questão **deverá ser examinada no caso concreto**, por encerrar mera crise de ilegalidade. Vale dizer, nessa situação, o Secretário, em verdade, estaria violando a norma infraconstitucional **ao exorbitar de suas funções específicas**.

Ademais, a questão (**sobre a autonomia municipal para sua auto-organização**) já foi objeto de exame na ADIN nº 2135294-97.2017.8.26.0000, do Município de Tatuí, julgado em 18/04/2018; na ADIN nº 2123697-34.2017.8.26.0000, do Município de Bananal, julgado em 18/04/2018; e na ADIN nº 2053888-54.2017.8.26.0000, do Município de Santo André, julgado em 18/10/2017, todos de minha relatoria, quando este C. Órgão Especial julgou improcedentes ações semelhantes com base no entendimento de que o município - **como ente federativo dotado de autonomia própria** - não está



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

obrigado a seguir os mesmos parâmetros da Constituição Estadual (artigos 98 e 99) para instituição de sua Procuradoria Jurídica.

Esses três julgados, aliás, foram todos confirmados pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, **por votação unânime**, no Agravo Regimental referente ao Recurso Extraordinário nº 1.154.762/SP, em **04/02/2019** (Rel. Min. Rosa Weber); no Agravo Regimental referente ao Recurso Extraordinário nº 1.156.016, em **06/05/2019** (Rel. Min. Luiz Fux); e no Agravo Regimental referente ao Recurso Extraordinário nº 1.157.047, em **06/05/2019** (Rel. Min. Luiz Fux).

E mais recentemente, neste mês de março de 2021, a Suprema Corte confirmou decisão deste C. Órgão Especial, neste tema referente à vinculação da Procuradoria Jurídica à Secretaria de Negócios Jurídicos, reafirmando sua orientação no sentido de que **“o constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal”** (RE n. 1.292.739/SP, Rel. Min. Edson Fachin, j. 11/03/2021).

Se os municípios compõem a estrutura federativa (com competências exclusivas que traçam o âmbito de sua autonomia política) é razoável concluir que o Estado não lhes pode impor, **no que diz respeito ao seu poder de auto-organização**, outras restrições, além daquelas já previstas na Constituição Federal.

Conforme ficou decidido na ADI nº 3.549-5/GO (Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 17/09/2007), *“embora os Estados-membros possuam parcela de poder constituinte, é esse derivado e decorrente, portanto condicionado aos comandos impostos pela Constituição da República. Essa, da mesma forma que lhes assegura autonomia, impõe-lhe limitações. Entre essas limitações destaca-se a esfera mínima de ingerência na organização dos Municípios, já que a esses também foi reservada autonomia política, o que é ditado pela garantia de competência própria”*.

Sobre esse tema, aliás, o Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento no sentido de que a partir da Constituição de 1988, o Estado não dispõe de competência originária para intervir na organização do município.

Nesse sentido a ADI/MC nº 2.112-5/RJ (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 11/05/2000):

“1. Dar alcance irrestrito à alusão, no art. 29, caput, CF, à observância devida pelas leis orgânicas municipais aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado, traduz condenável misonismo constitucional, que faz abstração de dois dados novos e incontornáveis do trato do Município da Lei fundamental de 1988: explicitar o seu caráter de 'entidade infra-estatal rígida' e, em consequência, outorgar-lhe o poder de auto-organização, substantivado, no art. 29, pelo de votar a própria lei orgânica.

2. É mais que bastante ao juízo liminar sobre o pedido cautelar a aparente evidência de que em tudo quanto, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) - a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar”.

Nesse precedente, a Suprema Corte reconheceu que o poder municipal de auto-organização deve se submeter aos princípios estabelecidos na Constituição do respectivo Estado-membro, mas, deixou enfatizado que *“se essa sujeição aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado equivale à observância compulsória de quanto a respeito ao constituinte estadual aprouver dispor, então de nada valeu o que, passo a passo, a República construiu no particular e o Município continuaria a ser nada mais que uma divisão administrativa do Estado-membro, de autonomia por ela demarcada”*.

Para explicitar esse posicionamento, o julgado invocou a lição doutrinária de Carlos Sundfeld (Regime Constitucional do Município, Rev. PGESP, dez. 90), que segue reproduzido abaixo, por conter importante destaque sobre as peculiaridades da autonomia política do município dentro da estrutura federativa:

“34. A lei orgânica municipal deve respeito não só aos princípios constitucionais, como também aos princípios da Constituição do respectivo Estado, nos termos do artigo 29 da Constituição.

Os princípios estaduais a serem observados são exclusivamente os princípios de organização adotados pelo constituinte regional para estruturar os Poderes do Estado, não quaisquer princípios (ou regras) inseridos na Constituição Estadual. O sentido do artigo 29, nesse passo, é apenas garantir a adoção, em todos os níveis da federação, do modelo estrutural que a Constituição Nacional traçou para a União e que também o Estado está jungido a respeitar (art. 25); não há qualquer diminuição da autonomia municipal.

35. Os Municípios têm, por outorga constitucional, uma esfera impenetrável e irredutível de competências, cujo exercício não pode, a nenhum título, ser condicionado ou restringido pela Constituição Estadual. Nessa esfera inclui-se a auto-organização (através da lei orgânica), a edição de leis sobre assuntos de interesse local (leis comuns) e sua aplicação (através de atos da Administração).

Portanto, não teria cabimento a pretensão do Estado-membro absorver parcelas de atribuições normativas municipais, exercendo-as por via de comandos inseridos na Carta Estadual.

36. Não se alegue, para contraditar o afirmado, ser o Município uma pessoa intra-estadual.

Tal ideia não é nem nunca foi jurídica, mas apenas geográfica. O Município, analisado desse ângulo, é efetivamente parte do Estado-membro, assim como este em relação à União. Já sob um prisma jurídico, Municípios e Estados nada mais são que conjuntos independentes de normas jurídicas cujo nascedouro é o mesmo: a Constituição Nacional. A ordem jurídica municipal não deve sua existência à ordem jurídica estadual; logo, uma não é subordinada à outra. Ao contrário, ambas se submetem a uma mesma ordem jurídica (a Carta Constitucional da República) à qual devem igual obediência. Advém daí a consequência de as duas ordens jurídicas (estadual e municipal) relacionarem-se nos estritos limites constitucionais, só interferindo uma na outra pelos meios e para os fins previstos na Constituição.

37. O Constituinte Estadual não está titulado a impor padrões de conduta aos entes locais, mas tão-somente a definir a organização dos Poderes Estaduais.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Tanto é assim que, quando o Constituinte Nacional quis submeter a organização do Município a certas regras a serem editadas pelo Constituinte Estadual, disse-o expressamente. Consulte-se o artigo 29, inciso VII, mandando aplicar aos vereadores as normas sobre proibições e incompatibilidades dos deputados estaduais. Ele é a demonstração definitiva de que a Constituição Estadual não tem poderes normativos em relação aos Municípios, porquanto: a) apenas trata do regime de proibições e incompatibilidades para os parlamentares estaduais – que se aplica aos vereadores por força específica do artigo 29, VII, não pela vontade do legislador estadual – não podendo portanto estabelecer regras específicas para vereadores; b) se do caput do artigo 29 resultasse um genérico poder de ditar regras aos Municípios, não haveria porque o inciso VII conferir novamente tal poder, com vistas a um tema em especial.

38. A interferência específica da Constituição Estadual na lei orgânica municipal é, em consequência, ínfima. A Carta do Estado deve obediência aos princípios do Texto Nacional (art. 25, caput), de modo que os princípios daquela não serão (ao menos no essencial) diversos dos princípios deste.

Admite-se apenas que a lei orgânica deva atentar para as normas estaduais que, aplicando os princípios nacionais, precisem o seu sentido. É exemplo o da separação de poderes”.

Assim, ficou decidido naquele precedente que “*a Constituição de 1988 não mais permite – sob pena de esvaziar o status que conferiu ao Município a partir do seu art. 1º - a sua subordinação, sem fronteiras nem condições, a quanto entenda de impor-lhe a Constituição do Estado*”.

E, esse entendimento no sentido “**de que não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto-organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previstos na Constituição Federal**”, tem sido confirmado de forma reiterada em julgados (recentes) do Supremo Tribunal Federal.

Já se decidiu, por exemplo, que os **municípios não estão obrigados à instituição da figura da advocacia pública** (RE 225.777/MG, Relator para Acórdão Min. Dias Toffoli, j. 24/02/2011, Pleno), porque “**não há na Constituição Federal previsão que os obrigue a essa instituição**” (RE nº 690.765/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 05/08/2014), tanto que “**quando a Constituição Federal quis submeter o legislador municipal à Constituição Estadual previu tais hipóteses expressamente, a exemplo do disposto no art. 29, VI, IX e X, da Constituição Federal**” (Ag.Rg. no Recurso Extraordinário nº 883.445/8SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 26/05/2017).

Nesse sentido também já se posicionou este C. Órgão Especial, com destaque para a ADIN nº 2126846-72.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Álvaro Passos, j. 26/10/2016), quando questão semelhante ficou definida nos seguintes termos:

“...Os textos legais objeto desta lide dispõem sobre a estruturação da chamada Secretaria dos Negócios Jurídicos e atividades de procuradores do município. Com a pretensão de obter o reconhecimento de inconstitucionalidade por ação e por omissão, o douto Procurador-Geral de Justiça argumenta, em apertada síntese, que, apesar de existirem os cargos de procuradores municipais, não há órgão específico de advocacia pública, o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

qual deve ser criado e organizado, conforme regras das Constituições Federal e Estadual em relação às suas respectivas Procuradorias, considerando que se trata de função essencial à justiça, a qual não pode estar ligada a uma secretaria do Poder Executivo.

A Constituição Federal, em seus arts. 131 e 132, tratou, dentro das funções essenciais à justiça, da advocacia pública, apresentando aspectos da Advocacia-Geral da União e determinados elementos das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal. Por sua vez, a Constituição do Estado de São Paulo, do art. 98 ao art. 102, apresentou a organização da Procuradoria Geral do Estado.

Como a obrigatoriedade de que seja organizada uma instituição específica nos moldes da Advocacia Pública Federal e Estadual não possui expressa previsão desde o texto da CF, pode-se dizer que há, na verdade, divergência jurídica sobre o tema e a interpretação do art. 132 da CF e dos subsequentes dispositivos das constituições estaduais que reproduzem o seu teor, como a Constituição do Estado de São Paulo, com aplicação aos municípios ou não.

Com efeito, da leitura dos arts. 131 e 132 da CF e dos arts. 98 e seguintes da Constituição do Estado de São Paulo, infere-se que há regras para as advocacias federal, estadual e distrital, sem menção aos municípios que, dentro da autonomia administrativa e política que lhes é assegurada, podem organizar a sua estrutura conforme as suas peculiaridades. Neste ponto, parece essencial observar que a federação brasileira possui a peculiaridade de, dentre os seus entes federados, possuir a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sem atribuições idênticas entre eles, mas todos com autonomia para se organizar e administrar.

Caso, no futuro, haja alteração das normas constitucionais com a inserção da obrigatoriedade do aparelhamento da advocacia pública municipal em igual situação que a federal e as estaduais, deverão, os municípios que já não estiverem organizados de tal forma, adequa-se”.

Nesse julgado de relatoria do Des. Álvaro Passos a discussão girava em torno de **ato omissivo** do Município de Barueri na criação e organização de uma Advocacia Pública (com modelo igual ao da Constituição do Estado) **e de ato comissivo** em razão da atribuição de atos típicos da Advocacia Pública à Secretaria de Negócios Jurídicos.

E, no exame de recurso extraordinário interposto ficou decidido que o acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **“no sentido de que não há previsão constitucional de obrigação aos municípios de criação de órgão de advocacia pública”** (RE nº 1.064.618/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 21/08/2017).

No mesmo sentido: ADIN nº 2139959-96.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 29/03/2017), confirmado pela Suprema Corte no ARE 1064462SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29/09/2017.

E ainda:

“Recurso Extraordinário. Ausência de imposição constitucional para a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

criação de órgão de Advocacia Pública Municipal. Decisão que se ajusta à jurisprudência prevalecente no Supremo Tribunal Federal. Consequente inviabilidade do recurso que a impugna. Subsistência dos fundamentos que dão suporte à decisão recorrida. Sucumbência recursal (CPC/15, art. 85, § 11). Não decretação, por tratar-se, ausente situação de comprovada má-fé, de processo de ação civil pública (Lei nº 7.347/85, art. 18). Agravo Interno improvido” (AgRg no Recurso Extraordinário 893.694/SE, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/10/2016).

Vale ressaltar, ainda, que quando este C. Órgão Especial (**na ADIN nº 2101565-85.2014.8.26.0000**) declarou a inconstitucionalidade de norma do Município de Mirandópolis que permitia livre nomeação para o cargo de Procurador dos Negócios Jurídicos (equivalente ao chefe da Procuradoria Jurídica), a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (no julgado do RE 883.446, em 26/05/2017), entendeu que essa declaração de inconstitucionalidade contrariava posicionamento daquela Corte, enfatizando que **“é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de que não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previsto na Constituição Federal”**.

Assim, esse posicionamento - **confirmando a tese de que não se pode impor aos municípios a obrigatoriedade de adotar o mesmo modelo da Constituição Estadual na criação e organização de sua Procuradoria Jurídica** – deve no meu entendimento ser adotado no presente caso, para prestigiar a capacidade de auto-organização dos entes federativos e, conseqüentemente, para afastar a ideia de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados por suposta ofensa aos artigos 98, caput, e 99, incisos I e VI, da Constituição Estadual, daí o **reconhecimento de validade**, nesse tópico, não só do artigo 46, inciso II, e expressão “Procuradoria Geral do Município”, contida no § 1º, mas também das expressões **“sempre que solicitada pelo Secretário da Justiça e Direitos Humanos”**, contida no inciso IV do artigo 50; **“ao Secretário da Justiça e Direitos Humanos”**, contida nos incisos II e III do artigo 52; **“ou do Secretário da Justiça e Direitos Humanos”**, contida no inciso VI do artigo 52.

3 – RATEIO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ENTRE SERVIDORES DA SECRETARIA DA JUSTIÇA.

Nesse tópico, a alegação é de que esse rateio (entre agentes públicos que não são Procuradores Municipais) é incompatível com as disposições dos artigos 98, 99 e 100 da Constituição Estadual.

Posteriormente, entretanto, o autor informou que houve alteração legislativa, com exclusão dessa hipótese de rateio, conforme Lei n. 5.301, de 24 de julho de 2014.

Assim, **deixando de subsistir a alegada situação de contraste do ato impugnado com o texto constitucional**, é de se reconhecer a carência da ação por falta de interesse processual superveniente.

Conforme lição de Luís Roberto Barroso, “a revogação ou o exaurimento dos efeitos da lei impugnada fazem com que a ação perca seu objeto ou, mais



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

tecnicamente, levam à perda superveniente do interesse processual, haja vista que a medida deixou de ser útil e necessária” (“O controle de constitucionalidade no direito brasileiro”, São Paulo, Saraiva, 2004, p. 137/138).

Nesse sentido já decidiu o **Supremo Tribunal Federal**, reconhecendo que ocorre “**perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor, quando sobrevém a revogação da norma questionada em sua constitucionalidade**” (STF, Pleno, ADI 2220/SP, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. em 16.11.2011).

E ainda:

“1. A revogação da norma impugnada faz com que o objeto da pretensão inicial não mais subsista, revelando a inviabilidade do exame de sua compatibilidade com a Carta Maior por meio do controle abstrato de constitucionalidade. 2. A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação ou a alteração substancial da norma cuja constitucionalidade se questiona. Precedentes: ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2007; ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.4.2005; ADI 519-QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2002; ADI 2.515-MC/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 1º.3.2002; ADI 2.290-QO/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2001; ADI 1.859-QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 26.11.1999; ADI 2.001-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 3.9.1999; ADI 520/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997; ADI 709/PR, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 24.6.1994 e ADI 2.118/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJE nº 145, de 06/08/2010...”

Esse, aliás, é o entendimento que vem sendo adotado este C. Órgão Especial em casos semelhantes (ADIN nº 2085944-38.2020.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 25/11/2020, j. 25/11/2020; ADIN nº 2101713-86.2020.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, j. 25/11/2020; ADIN nº 2113902-96.2020.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 18/11/2020).

Por fim, impõe-se a modulação dos efeitos do julgado, na parte julgada procedente, por razões de segurança jurídica, diante da necessidade de reorganização administrativa, daí porque a inconstitucionalidade aqui declarada **só terá eficácia no prazo de 120 dias, contados da data deste julgamento**, conforme orientação firmada por este C. Órgão Especial em casos semelhantes.

Ante o exposto, julga-se a ação (a) extinta, sem resolução do mérito, em relação aos artigos 69 e 70, por perda de objeto; e (b) **parcialmente procedente**, quanto ao mais, para declarar a inconstitucionalidade somente (a) do **inciso IV do artigo 46**; (b) da expressão “**Defensoria Pública**”, contida no § 1º do artigo 46; (c) do **§ 2º do artigo 46**; (d) da expressão “**representar a Fazenda Pública Municipal em juízo ou fora dele**”, contida no artigo 47; (e) dos **incisos VI, VIII, IX e X do artigo 49**; e (f) dos **artigos 57, 58 e 59**, todos da Lei n. 3.486, de 31 de julho de 1997, na redação dada pela Lei n. 4.360, de 26 de janeiro de 2005, do Município de Caçapava, **com modulação**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de 120 dias.

FERREIRA RODRIGUES
Relator Designado