

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 287119-04.2014.8.09.0000 (201492871192)**

COMARCA DE GOIANÉSIA

REQUERENTE : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
SEÇÃO DE GOIÁS

REQUERIDOS : CÂMARA DOS VEREADORES DO  
MUNICÍPIO DE GOIANÉSIA E OUTROS

INTERESSADA : PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
DE GOIÁS

RELATOR : Desembargador **NEY TELES DE PAULA**

### **RELATÓRIO E VOTO**

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar interposta pela **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO GOIÁS** em face da **CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE GOIANÉSIA** e do **PREFEITO MUNICIPAL DE GOIANÉSIA**, visando a suspensão da eficácia da Lei nº 2.241/2004, do Município de Goianésia.

Após transcrever o texto legislativo que pretende ver desconstituído, tece considerações sobre a competência do juízo e legitimidade das partes.

Releva a inconstitucionalidade formal da lei, por vício de competência, alegando que a criação de Defensorias Públicas é privativa da União, Estados e Distrito Federal, para defender em todos os graus os que dela necessitam, não podendo ser feita por Municípios, por total

ausência de previsão constitucional.

Transcreve dispositivo da Constituição do Estado de Goiás que também prevê apenas ao Estado a possibilidade de criar Defensoria Pública.

Requer a concessão da medida cautelar, liminarmente, para a imediata suspensão da eficácia da Lei nº 2.241/2004, do Município de Goianésia, bem como a procedência do pedido ao final, declarando-se em definitivo a inconstitucionalidade da referida norma.

Acompanharam a inicial os documentos de fls.22/61.

Às fls.125, e 126, o Presidente da Câmara Municipal de Goianésia, e o Procurador-Geral do Município, respectivamente, vislumbraram a plausibilidade do pedido, em razão da hipótese de aparente inconstitucionalidade.

o Procurador-Geral do Estado, às fls.127/130, manifestou-se pela concessão da medida cautelar.

Após manifestação da douta Procuradoria-Geral de Justiça, às fls.139/143, pelo indeferimento da cautelar, a ilustre Desembargadora Elizabeth Maria da Silva, em substituição, com amparo no art.12, da Lei nº 9.868/99, visando viabilizar uma decisão já definitiva, determinou a intimação da Câmara de Vereadores e do Prefeito Municipal do Município de Goianésia, para prestarem informações.

Determinou também, após ultimadas as providências acima, a oitiva do Procurador-Geral do Estado, e posterior manifestação de mérito da douta Procuradoria-Geral de Justiça.

Não houve manifestação da Câmara Municipal e do Prefeito Municipal de Goianésia, nem do Procurador-Geral do Estado, conforme certificado à fl.168.

Às fls.184/187, o Procurador-Geral do Estado requereu a procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal em questão.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, às fls.193/200, manifestou-se pela procedência do pedido inicial.

É o relatório.

Convicto do inteiro acerto esposado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, em seu percuciente parecer de fls.193/200, adoto-o como razões de decidir, e o transcrevo, passando a fazer parte integrante deste voto, nos termos do parágrafo único do art.210 do RITJ-GO:

“Do perlustro dos autos, constata-se que o Município de Goianésia, a pretexto de proporcionar à comunidade local a assistência judiciária e o acesso à justiça, editou a Lei Municipal n.2.241/2004, que criou a Defensoria Pública municipal.

Ocorre que a competência legislativa para dispor acerca da criação de Defensoria Pública está prevista no artigo 24 da Constituição da República, que assim dispõe:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Ademais, a Constituição Federal, no seu art.5º, inciso LXXIV, instituiu o dever do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, concebendo a Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, como o órgão que detém, **com exclusividade**<sup>1</sup>, a função de orientar e juridicamente defender, em todos os graus, os que dela necessitem, nos seguintes termos:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art.5º desta Constituição Federal.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Como se vê, a Constituição da República não se limitou a prever o direito à assistência judiciária, instituindo, também, o órgão vocacionado a prestar, com exclusividade, esse relevante serviço na União, Estados, Territórios e Distrito Federal.

Em harmonia com o que estabelece o art.134, o

constituente concedeu à União e aos Estados-membros a competência para legislar sobre a assistência judiciária e as Defensorias Públicas.

Sendo assim, a Constituição do Estado de Goiás estabeleceu, no seu art.10, inciso VIII, que é atribuição da Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre a organização administrativa da Defensoria Pública, o que se dará por meio de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual, nos termos do art.20, §1º, inciso II, alínea d, da Constituição Goiana.

O magistério de Hely Lopes Meirelles considera que é possível fazer uma distinção genérica de matérias que cabem à União e aos Estados-membros a partir da identificação de duas ordens fundamentais da ação governamental, a saber, a atividade jurídica e a atividade social<sup>2</sup>.

Informa, assim, que a atividade jurídica é 'a que entende com a defesa externa, a manutenção da ordem interna, **a instituição e proteção dos direitos fundamentais do Homem e do Estado**', enquanto a atividade social se propõe a 'assegurar e a fomentar as condições de desenvolvimento da Sociedade e de bem-estar dos indivíduos, pela satisfação oportuna de suas necessidades físicas, econômicas e espirituais'<sup>3</sup>

---

2

3

Nesses termos, conclui o autor:

'A atividade jurídica cabe, por índole, às esferas governamentais mais altas (União e Estados-membros), pela razão muito simples de que contém interesses nacionais e gerais relevantíssimos, a que só elas estão em condições de atender eficazmente. A atividade social, ao contrário da jurídica, está ao alcance de todas as esferas administrativas, porque visa a prover interesses restritos a indivíduos, comunidades reduzidas, grupos ou situações peculiares de determinadas regiões. As matérias que se enquadram na atividade social são sempre da competência municipal, privativa ou comum, conforme o caso ocorrente'<sup>4</sup>.

Não obstante a regra do art.64, incisos I e II, da Constituição do Estado de Goiás, o autor aponta, ainda, como 'assuntos vedados ao Município, por não se enquadrarem no conceito de interesse local, a atividade jurídica, a segurança nacional, o serviço postal, a energia em geral, a informática, o sistema monetário, a telecomunicação e outros mais, que, por sua própria natureza e fins, transcendem o âmbito local'<sup>5</sup>.

Bem por isso, e em face da clara redação dos

---

4

5

dispositivos transcritos, não há espaço para a criação, no Município de Goianésia, de uma Defensoria Pública.

Vale ressaltar, ademais, que, quando o legislador municipal edita ato normativo que invade a competência do legislador federal, não se tem pura e simplesmente por violada uma norma contida na Constituição Federal, mas sim, de modo patente e direto, um princípio constitucional latente na Lei Maior, qual seja, o princípio da repartição constitucional de competências.

Note-se, a propósito, que não se trata de invocar norma da Constituição Federal como parâmetro para o controle da constitucionalidade de lei municipal pelo Tribunal de justiça, o que, de fato, significaria usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que a repartição constitucional de competências é princípio estabelecido pela Constituição Federal (art.1º e 18), refletindo um dos aspectos mais relevantes do pacto federativo, que é definir os limites da autonomia dos entes que integram a Federação brasileira.

Daí que, violando-se um princípio constitucional (pacto federativo - repartição constitucional de competências), o que se tem é a ofensa ao art.62 da

## Constituição do Estado de Goiás:

Art. 62 - O Município goza de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos desta e da **Constituição da República** e de sua Lei Orgânica, que será votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos vereadores que compõem a Câmara Municipal, que a promulgará.  
(grifo nosso)

No caso ora em exame, o legislador municipal legislou sobre o direito à assistência judiciária e sobre a instituição da Defensoria Pública, matérias estranhas à sua competência.

Desse modo, a lei concebida viola a Constituição Federal e transgride o próprio princípio da repartição constitucional de competências, aplicável ao caso, por força do art.62 da Constituição do Estado de Goiás.

Nesse sentido a jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo e da Bahia:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 45, de 25 de outubro de 1993, do Município de Ilha Comprida. Criação da Defensoria Pública Municipal, junto ao Departamento do Bem Estar Social, coordenada pelo Diretor do Departamento Jurídico, para assistência

jurídica gratuita. Violação do disposto nos arts. 1o, 3o, [19, 103, 111](#) e 144, da CE, bem como do art. 10, do ADCT. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (Relator(a): José Roberto Bedran; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 01/07/2009; Data de registro: 18/08/2009; Outros números: [1699370000](#)).

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.114/2009 INSTITUIU NA SUA ESTRUTURA BÁSICA A DEFENSORIA PÚBLICA MUNICIPAL - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO QUE IMPORTA EM VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA. ATO NORMATIVO IMPUGNADO - INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A discussão em tela refere-se a possibilidade ou não de se instituir a Defensoria Pública Municipal, diante da competência legislativa do Estado da Bahia. II - A Constituição Federal estabelece em seu texto normativo que incumbe à Defensoria Pública, enquanto instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a defesa e orientação dos necessitados - função essa concretizadora do direito fundamental de acesso à ordem jurídica justa. III - A Carta Magna inclui no rol exemplificativo de direitos fundamentais individuais que o serviço de prestação de assistência jurídica seja realizado pela Defensoria Pública. Tal

atribuição foi reverenciada no corpo da legislação estadual da Bahia, nos arts. 144/145.IV - Ressalte-se, portanto, que a legislação municipal não pode criar a Defensoria Pública em âmbito local e, tendo feito, como no caso do Município de Itabuna, incorre em inconstitucionalidade do artigo 9, II-3, "a" e "b" da Lei 2.114/2009.V - Indiscutivelmente, o comando esculpido nos arts. mencionados da Lei Municipal, padecem de vício de incontornável inconstitucionalidade, infringindo o consagrado pelos artigos 12, XIII e 144, da Constituição do Estado da Bahia. VI - Ação Procedente." (ADI N° 0312384-87 - Rel. Desa. Maria da Graça Osório Pimentel Leal - Julgado em 09/10/2013).” (fls.195/200)

**Trago ainda à colação o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás a respeito:**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFENSORIA PÚBLICA MUNICIPAL. INCOMPATIBILIDADE COM AS CONSTITUIÇÕES DA REPÚBLICA E DO ESTADO DE GOIÁS. 1 - Ao repartir as competências legislativas, a Constituição Federal atribuiu, concorrentemente, à União e aos Estados o dever de prestar assistência jurídica aos necessitados, com o que reservou apenas a estes a

instituição de Defensorias Públicas. 2 - Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal n.º 650, de 25 de janeiro de 2005, do Município de Planaltina-GO, que cria Defensoria Pública Municipal, por ofensa aos artigos 34 e 120, da Constituição do Estado de Goiás, posto que tratar-se de matéria que, ao tempo que transcende os interesses locais do Município, está afeta à competência legislativa do Estado. PEDIDO PROCEDENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA." (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE [287121-71.2014.8.09.0000](#), Rel. DES. JOAO WALDECK FELIX DE SOUSA, CORTE ESPECIAL, julgado em 11/11/2015, DJe 1932 de 17/12/2015)

Ao teor do exposto, adotando o bem lançado parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça como razões de decidir, julgo procedente a presente ação e declaro a inconstitucionalidade da Lei nº 2.241/2004, do Município de Goianésia.

É o voto.

Goiânia, 27 de janeiro de 2016.

**Desembargador NEY TELES DE PAULA**

CAMPO, Hélio Márcio, Assistência jurídica gratuita, assistência judiciária e gratuidade judiciária. São Paulo: Juarez de

Oliveira, 202, p.110.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008,p.347.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008,p.348

MEIRELES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008,p.347

MEIRELES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed. São Paulo, Malheiros,2008,p.136

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE DEFENSORIA PÚBLICA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Constituição Federal atribuiu, concorrentemente, à União, aos Estados, e ao Distrito Federal, o dever de prestar assistência jurídica aos necessitados, através da criação da Defensoria Pública, tratando-se, assim, de competência privativa na qual não estão elencados os Municípios. 2 – É inconstitucional a Lei Municipal n.º 2.241/2004, do Município de Goianésia, que cria a Defensoria Pública Municipal, por ofensa à Constituição Federal e Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROVIDA.

### **Acórdão**

**Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade, acordam os componentes da Corte Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, julgar procedente a ação, nos termos do voto do Relator.**

**Votaram, além do Relator, Desembargadores: LEOBINO VALENTE CHAVES, GILBERTO MARQUES FILHO, JOAO WALDECK FELIX DE SOUSA, CARLOS ESCHER, ITANEY FRANCISCO CAMPOS, FAUSTO MOREIRA DINIZ, CARLOS ALBERTO FRANCA, AMARAL WILSON DE OLIVEIRA, ELIZABETH MARIA DA SILVA, LUIZ CLAUDIO VEIGA BRAGA (convocado Des. Geraldo Gonçalves da Costa), FRANCISCO VILDON JOSE VALENTE (convocado Des. Jeová Sardinha de Moraes), NICOMEDES DOMINGOS BORGES (convocado Des. Norival Santome) e BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO.**

**Ausentes ocasionais: Desembargadora Nelma Branco Ferreira Perillo, Des. Walter Carlos Lemes e Des. Kisleu Dias Maciel Filho.**

**Presidiu a sessão Des. Leobino Valente Chaves.**

**Fez-se presente, como representante da Procuradoria-Geral de Justiça, Dr<sup>a</sup>. Carmem Lucia Santana de Freitas.**

**Goiânia, 27 de janeiro de 2016.**

**Desembargador NEY TELES DE PAULA**

**Relator**