



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70084571454 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
TRÊS COROAS E PREFEITO MUNICIPAL DE TRÊS COROAS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO MARIA
RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 777/1989 do Município de Três Coroas, que cria o Serviço Municipal de Assistência Judiciária Gratuita. 1. Preliminar: Lei municipal anterior à Constituição Estadual vigente. Situação de revogação do ato normativo. Inviabilidade do controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes judiciais. 2. Mérito. Inconstitucionalidade material não verificada. Competência legislativa concorrente, não vedada, expressamente, pela Carta Federal aos Municípios, que detêm competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como para organizar e prestar serviços públicos de interesse local, observadas as normas gerais



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

fixadas pela União ou, em sua falta, pelo Estado-membro. Prestação do serviço de assistência jurídica aos necessitados que é dever do Estado 'lato senso', na forma do artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal. Norma municipal que não constitui afronta ao artigo 24, inciso XIII, da Carta da República. Precedentes jurisprudenciais. PARECER PELA EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO E, CASO SUPERADA A PREFACIAL, PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Defensor Público-Geral do Estado**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 777, de 28 de abril de 1989, do Município de Três Coroas, que cria o Serviço Municipal de Assistência Judiciária Gratuita, por afronta ao disposto nos artigos 13 e 120 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, inciso LXXIV, 24, inciso XIII, e 134 da Carta Federal.

Segundo o proponente, a norma impugnada, ao instituir a Assistência Judiciária Gratuita a pessoas com baixa renda, invadiu a competência concorrente da União e dos Estados para tratar do tema, nos termos do artigo 24, inciso XIII, da Constituição Federal - assistência jurídica e Defensoria Pública -, em matéria onde não haveria espaço legislativo para tanto, na dicção do artigo 13 da Constituição Estadual. Esclareceu que incumbe à Defensoria Pública, por determinação constitucional, nos termos do artigo 134 da Constituição Federal e artigo 120 da Carta da Província, prestar



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

assistência jurídica aos necessitados. Invocou, igualmente, o disposto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/20). Juntou documentos (fls. 21/216).

A liminar pretendida foi indeferida (fls. 222/231).

O Procurador-Geral do Estado suscitou, preliminarmente, a inépcia da inicial, sob o argumento de que a lei atacada, datada de 28 de abril de 1989, traduz, segundo o proponente, afronta à Carta Estadual, promulgada em 03 de outubro de 1989, ou seja, é anterior ao texto constitucional invocado, o que deve ser resolvido pelo fenômeno da não-recepção. No mérito, defendeu a manutenção da lei questionada. Aduziu que, embora haja competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar acerca da assistência jurídica, a Constituição Federal não excluiu os Municípios de legislarem sobre a matéria, em razão da sua competência suplementar. Ressaltou que o disposto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, no sentido de que o Estado irá prestar assistência jurídica integral e gratuita às pessoas de baixa renda, não impôs restrições a esta prerrogativa, nem assim procedeu a Lei Federal n.º 1.060, de 05 de fevereiro de 1950, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que *estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados*, a qual prevê a possibilidade de que os Municípios colaborem com a assistência judiciária aos necessitados. Ilustrou o tema com doutrina e jurisprudência (fls. 260/280).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

O Prefeito Municipal de Três Coroas prestou informações, asseverando a constitucionalidade do regramento vergastado. Aduziu que o Município não tem pretensão de usurpar atribuições da Defensoria Pública, sendo que a lei municipal impugnada foi editada antes mesmo da instituição da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Referiu que a Carta Magna prevê, em seu artigo 5º, inciso LXXIV, que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, o que constitui obrigação do Estado em sentido amplo, em todas as suas esferas de atuação. Sublinhou que a competência concorrente não afasta a competência suplementar municipal, em matéria de seu peculiar interesse, na forma do artigo 30 da Constituição Federal. Mencionou que os artigos 134 e 135 da Constituição Federal, assim como o artigo 120 da Constituição Estadual, não conferem exclusividade à Defensoria Pública na defesa da população economicamente carente. Referiu ser plausível que os Municípios não estejam excluídos da possibilidade de criarem seus núcleos de assistência judiciária gratuita, garantindo à população que não dispõe de recursos financeiros suficientes o acesso universal e irrestrito à Justiça. Citou precedentes jurisprudenciais. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 283/292).

A Câmara Municipal de Três Coroas, devidamente notificada, não prestou informações (certidão da fl. 295).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

É o breve relatório.

2. Consoante advertido pela Procuradoria-Geral do Estado, o pedido vertido na petição inicial mostra-se juridicamente impossível, razão pela qual a extinção do feito sem a apreciação de mérito se impõe.

Com efeito, impende destacar que o controle concentrado da constitucionalidade de leis estaduais se presta à harmonização destas com a Constituição Estadual vigente. Sobressai evidente, nessa linha, que apenas normas posteriores à Constituição se submetem ao controle concentrado de constitucionalidade, de forma que a norma atacada, publicada em 28 de abril de 1989, anteriormente, portanto, à promulgação da atual Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em 03 de outubro de 1989, não se submete a tal análise.

Esse é o entendimento do Pretório Excelso:

CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – A NOÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE-INCONSTITUCIONALIDADE COMO CONCEITO DE RELAÇÃO – A QUESTÃO PERTINENTE AO BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE (ADI 514/PI, REL. MIN. CELSO DE MELLO – ADI 595/ES, REL. MIN. CELSO DE MELLO, v.g.) – DIREITO PRÉCONSTITUCIONAL – CÓDIGO ELEITORAL, ART. 224 – INVIABILIDADE DESSA FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - A ação direta de inconstitucionalidade não se revela instrumento



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

juridicamente idôneo ao exame da legitimidade constitucional de atos normativos do Poder Público que tenham sido editados em momento anterior ao da vigência da Constituição sob cuja égide foi instaurado o controle normativo abstrato. - A superveniência de uma nova Constituição não torna inconstitucionais os atos estatais a ela anteriores e que, com ela, sejam materialmente incompatíveis. Na hipótese de ocorrer tal situação, a incompatibilidade normativa superveniente resolver-se-á pelo reconhecimento de que o ato pré-constitucional acha-se revogado, expondo-se, por isso mesmo, a mero juízo negativo de recepção, cuja pronúncia, contudo, não se comporta no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade. Doutrina. Precedentes. (ADI 4222 AgR/DF - DISTRITO FEDERAL AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 01/08/2014 Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

A consolidada jurisprudência do Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul adota entendimento nesse mesmo norte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.624/1985. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INADMISSIBILIDADE. O controle concentrado de constitucionalidade não está vocacionado a cuidar de leis anteriores à constituição vigente, a cujo respeito o fenômeno jurídico situa-se, se for o caso, na sua revogação. Inadmissibilidade, em consequência, de ação direta contra lei municipal anterior à Constituição Estadual de 1989. Hipótese de extinção, sem julgamento de mérito. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070293220, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 17/10/2016)

CONSTITUCIONAL. ACAO DIRETA. NORMA
INFRACONSTITUCIONAL ANTERIOR A
CONSTITUICAO VIGENTE. QUESTAO DE DIREITO
INTERTEMPORAL. 1. AS NORMAS INFRA-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

CONSTITUCIONAIS ANTERIORES A VIGENTE CONSTITUICAO, AINDA QUE MANIFESTAMENTE INCOMPATÍVEIS COM A NOVA ORDEM JURIDICA, NAO SAO PASSÍVEIS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE INCIDENTEAL OU ASTRATO, E SUA APLICACAO AO CASO CONCRETO DEVE SER RESOLVIDA COMO QUESTAO DE DIREITO INTERTEMPORAL. 2. ACAO DIRETA JULGADA EXTINTA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70002098929, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 20/08/2001)

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL E DECRETO QUE A REGULATE. DIPLOMAS NORMATIVOS ANTERIORES A CONSTITUICAO SUPERVENIENTE. DESCABIMENTO DA ACAO, SEGUNDO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO TRIBUNAL DE JUSTICA DO RIO GRANDE DO SUL, SE A NORMA OU DIPLOMA NORMATIVO FOR ANTERIOR AO DA CONSTITUICAO SUPERVENIENTE, EIS QUE A ANTINOMIA DA NORMA OU DO DIPLOMA ANTIGO COM A CARTA POLITICA SUPERVENIENTE SE RESOLVE COM A REVOGACAO IMPLICITA DA PRIMEIRA ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE PARA VER DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS CONTIDOS PELA LEI MUNICIPAL N6091, DE 14 DE JANEIRO DE 1988, E DO DECRETO N9139, DE 18 DE ABRIL DE 1988, QUE A REGULAMENTO, PORTANTO, ANTERIORES A ENTRADA EM VIGOR DAS ATUAIS CONSTITUICOES FEDERAL E ESTADUAL. PROCESSO JULGADO EXTINTO, POR IMPOSSIBILIDADE JURIDICA DO PEDIDO. VOTO VENCIDO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 596108407, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 28/10/1996)

A suposta incompatibilidade da norma com Constituição Estadual, assim, ocasiona, apenas, a sua não recepção pelo ordenamento constitucionalmente vigente, devendo a entidade proponente buscar o reconhecimento desse fenômeno jurídico nas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

vias próprias, e não em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

3. No mérito, melhor sorte não assiste ao proponente.

A Lei n.º 777, de 28 de abril de 1989, do Município de Três Coroas, que cria o Serviço Municipal de Assistência Judiciária Gratuita, encontra-se redigida nos seguintes termos:

Art. 1º É criado o SERVIÇO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA do Município de Três Coroas.

Art. 2º O serviço criado no artigo anterior, dará assistência judiciária às pessoas físicas carentes residentes no Município de Três Coroas, na forma de consultas, providência extra judiciais e patrocínio em causas civis em que o usuário do serviço for réu, exceto quando a parte adversa for o Município de Três Coroas. (NR) (redação estabelecida de acordo com o art. 1º da Lei Municipal nº 1.115, de 16.03.1993)

§ 1º O Poder Executivo contratará um Advogado, estabelecido no Município, para a prestação de serviço criado pela presente Lei Municipal.

§ 2º O Poder Executivo fará a triagem das pessoas carentes que necessitarem da Assistência Judiciária Gratuita, encaminhando-as ao profissional contratado para este fim.

Art. 3º Serão considerados carentes, para os fins desta Lei, as pessoas físicas cuja renda familiar seja igual ou inferior a um piso salarial "per capita" e que possuam no máximo, um Imóvel Urbano composto por terreno de até 600,00m (seiscentos metros quadrados), com casa de moradia familiar simples de madeira, ou um imóvel rural de até 5 hectares do qual a pessoa carente tira o seu sustento.

Parágrafo único. Serão também considerados carentes, para os fins desta Lei, as pessoas físicas cuja renda ou propriedade, mesmo superiores as descritas no caput deste artigo, comprovem despesas extraordinárias com a saúde própria, do cônjuge ou companheiro, ou de descendente ou ascendente que vivam comprovadamente, sob dependência financeira, ou de terceiro inscrito regularmente no órgão previdenciário como dependente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 4º A remuneração do Advogado contratado, para os fins desta Lei, será de NCZ\$ 195 (cento e noventa e cinco cruzados novos) mensais, reajustados pelo IPC ou outro índice que vier substituí-lo. Parágrafo único. As custas judiciais, decorrentes deste atendimento, ficarão as expensas do Estado e, se indeferidas por este, por conta das partes.

Art. 5º A despesa decorrente desta Lei correrá por conta de dotação orçamentária própria.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados as disposições em contrário.

Reclama o proponente que a norma questionada, que criou o Programa de Assistência Judiciária Gratuita a pessoas com baixa renda, invadiu a competência concorrente da União e dos Estados para tratar do tema, nos termos do artigo 24, inciso XIII, da Constituição Federal, em tópico onde não haveria espaço legislativo para tanto, na dicção do artigo 13 da Constituição Estadual, ressaltando que incumbe à Defensoria Pública, nos termos do artigo 134 da Constituição Federal e artigo 120 da Carta da Província, prestar assistência jurídica aos necessitados, dando cumprimento ao disposto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal.

Efetivamente, o artigo 24 da Constituição Federal, ao disciplinar a competência legislativa concorrente dos entes federados, dispõe, expressamente, em seu inciso XIII, que incumbe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre assistência jurídica, *in verbis*:

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

[...].

XIII - assistência jurídica e Defensoria Pública;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

[...].

§ 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.**

E é bem verdade, também, que o artigo 24 da Constituição Federal não faz referência expressa aos Municípios, atribuindo competência concorrente para legislar sobre essa e outras matérias, apenas, à União, Estados e Distrito Federal.

Entretanto, isso não significa, de per si, que os Municípios não detenham competência para editar normas legais sobre assistência jurídica, devendo ser levada em linha de conta a competência conferida aos entes municipais pela Carta da República, insculpida no seu artigo 30, especialmente pelo cotejo do regramento inserido nos incisos I, II e V do dispositivo constitucional em apreço:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Com efeito, incumbe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, não havendo dúvida de que a prestação do serviço de assistência jurídica aos cidadãos de baixa renda do Município de Três Coroas, embora não seja de seu interesse exclusivo, é, também, de interesse local.

Logo, inquestionável que têm os Municípios competência para legislar sobre essa temática, como bem explicita Fernanda Dias de Menezes de Almeida¹:

[...].

Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas

¹ ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p.168-9.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

últimas, modelando-as mais adequadamente às particulares locais.

Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais para atender a suas peculiaridades. Porém, se o Estado tiver expedido normas gerais, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, podendo ainda complementá-las. Não havendo normas estaduais supletivas, é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência material comum. Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, importará a suspensão da eficácia das normas municipais colidentes. [...].

Relevante realçar, também, que o inciso XIII do artigo 24 da Constituição Federal, especificamente no que tange à assistência jurídica, não foi objeto de normas gerais editadas pela União, estando vigente, a respeito, a Lei Federal n.º 1.060/1950 - que veio a lume antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e por ela foi considerada recepcionada - a qual prevê, em seu artigo 1º, que os Poderes Públicos Federal e Estadual concederão assistência judiciária aos necessitados, admitindo, expressamente, que possam eles receber colaboração dos Municípios para tal desiderato:

Art. 1º. Os poderes públicos federal e estadual, independente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil, - OAB, concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei.

Mais. A Carta da República, ao dispor sobre os direitos e garantias individuais, impôs ao Estado ***lato senso*** - e não



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal - o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, nos termos do invocado artigo 5º, inciso LXXIV, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

[...].

Assim sendo, é dever também do Município garantir esse direito, não se podendo dele subtrair a possibilidade de legislar sobre a assistência jurídica a ser prestada aos seus munícipes, mormente quando a Constituição não o veda expressamente e inexistem normas gerais editadas pela União ou pelo Estado-membro que ele integra.

Na mesma trilha, a exegese mais recente conferida ao princípio federativo pelo Supremo Tribunal Federal, que tem se inclinado por evitar uma leitura excessivamente inflacionada das competências da União, sejam privativas, sejam concorrentes, privilegiando a autonomia dos demais entes federados.

Exatamente nessa linha, os seguintes precedentes da Corte Federal:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. 2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. (ADPF 109, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO EM QUESTÕES QUE EVIDENCIAM O INTERESSE LOCAL. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em face da Lei 7.282, de 18 de maio de 2017, do Município de Mogi das Cruzes, que deu nova redação aos artigos 1º e 2º da Lei Municipal 6.809/2013 e outras providências, para dispor acerca da obrigatoriedade, em todas as bombas de abastecimento nos postos revendedores de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

combustíveis do Município, de informações ao cliente em forma de percentual indicativo da diferença de preço entre o litro do álcool/etanol e da gasolina comum, indicando ainda o combustível mais vantajoso para os consumidores de veículos bicomcombustíveis. 2. Na inicial da ação direta, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo sustenta violação ao princípio federativo, ao argumento de que o Município não detém competência para legislar sobre proteção do consumidor, além do que inexistente interesse local a legitimar a intervenção legislativa da municipalidade. 3. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou improcedente o pedido por entender que, no caso, não houve violação ao pacto federativo. 4. A Federação nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e a coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e da liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX), e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado. 5. Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado, principalmente, na cooperação, como salientado por KARL LOEWESTEIN (*Teoria de la constitución* . Barcelona: Ariel, 1962. p. 362). 6. O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local. 7. **O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é o princípio da predominância do interesse, tanto para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.** 8. A própria Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Federal, portanto, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 9. Verifica-se que, na espécie, o Município, ao contrário do que alegado na petição inicial, não invadiu a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para a edição de normas geral ou suplementar atinentes aos direitos do consumidor (CF, art. 24, V e VIII). Em realidade, o legislador municipal atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Municípios pelo art. 30, I e II, da Constituição Federal. 10. Com efeito, a legislação impugnada na presente Ação Direta atua no sentido de ampliar a proteção estabelecida no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, o qual, apesar de apresentar amplo repertório de direitos conferidos ao consumidor e extenso rol de obrigações dos fornecedores de produtos e serviços, não possui o condão de esgotar toda a matéria concernente à regulamentação do mercado de consumo, sendo possível aos Municípios o estabelecimento de disciplina normativa específica, preenchendo os vazios ou lacunas deixados pela legislação federal (ADI 2.396, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 1º/8/2003). 11. Não há que se falar, assim, em indevida atuação do Município no campo da disciplina geral concernente a consumo. 12. Agravo Interno a que se nega provimento. (RE 1181244 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-265 DIVULG 04-12-2019 PUBLIC 05-12-2019)

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 194704, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017)

Especificamente em relação à temática em debate, cumpre destacar que o Tribunal Pleno Estadual, por ocasião da apreciação do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n.º 70065712200, que se debruçava a respeito de lei municipal de Vacaria, assim decidiu:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA. LEI MUNICIPAL Nº 1.573/1995. PROGRAMA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. ATENDIMENTO A PESSOAS DE BAIXA RENDA. À luz das disposições constitucionais, os municípios dispõem de competência para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, a fim de atender assuntos de interesse local,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

inclusive em matérias previstas do art. 24, CF, conforme entendimento sedimentado no colendo Supremo Tribunal Federal e no TJRS. Situação dos autos em que a lei municipal (Lei nº 1.573/95), que criou o Programa Municipal de Assistência Judiciária Gratuita a pessoas de baixa de renda, não se ressenete de qualquer mácula uma vez que editada no âmbito da sua competência e com o fim de atender a interesse local, no auxílio e defesa de direitos de pessoas economicamente hipossuficientes. POR MAIORIA, ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.

(Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70065712200, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 22-10-2018)

Do corpo do acórdão extrai-se o seguinte excerto do voto do Eminentíssimo Relator, Desembargador Tasso Caubi Soares Delabary, pela pertinência ao desate da lide:

(...)

A rigor, segundo a disciplina do art. 24, XIII da Constituição Federal, compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre assistência jurídica. Essa é a disciplina do dispositivo referido:

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

(...)

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; (grifei)

Contudo, o art. 30, incs. I e II, da Carta Maior, autoriza, de forma supletiva, os Municípios legislar sobre questões/assuntos de interesses locais e suplementar a legislação federal e estadual, verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Assim, a competência legislativa concorrente entre União, Estados e o Distrito Federal, prevista no artigo 24, CF, para legislar sobre assistência jurídica, não exclui a competência do Município para suplementar a legislação, no que couber e sem contrariá-la, em face da competência supletiva e o atendimento a assuntos de interesse local,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

consoante a regra do art. 30, incs. I e II, também da Magna Carta.

O ilustre doutrinador e agora Ministro do STF, ALEXANDRE DE MORAIS, em sua obra *Direito Constitucional*², bem explicita o tema ao afirmar:

*“O art. 30 II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, **inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988**. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente 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.”* (grifei)

Marcelo Novelino, da mesma forma, na obra *Direito Constitucional*³, assenta que os Municípios, apesar de não estarem elencados entre os ente federativos com competência concorrente, em se tratando de “assuntos de interesse local” (art. 30, I), lhes é facultado tratar de certas matérias previstas no art. 24, em razão de sua competência para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, II).

Seguindo essa mesma linha de entendimento, oportuno transcrever trecho do voto do ilustre Ministro CELSO DE MELLO, proferido na ADPF 273/MT, de 18/05/2017, na parte em que, com peculiar maestria e abalizados fundamentos em doutrina e precedentes jurisprudenciais, anota sobre competência do Municípios em legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II, CF):

“(…)

Entendo, por isso mesmo, Senhora Presidente, **na linha de autorizado magistério** doutrinário (JOSÉ NILO DE CASTRO, “**Direito Municipal Positivo**”, p. 215/218, item n. 1, 7ª ed., 2010, Del Rey; HELY LOPES MEIRELLES, “**Direito Municipal Brasileiro**”, p. 127/138, itens ns. 1 a 5, 17ª ed., 2013, Malheiros, v.g.), que a controvérsia ora em exame **há de ser resolvida em face do princípio da autonomia municipal, que representa**, no contexto de nossa organização político-jurídica, **uma das pedras angulares** sobre as quais se estrutura o edifício institucional da Federação brasileira.

A vigente Constituição da República, **promulgada** em 1988, **prestigiou** os Municípios, **reconhecendo-lhes** irrecusável capacidade política como pessoas integrantes **da própria estrutura** do Estado Federal brasileiro, **atribuindo-lhes** esferas mais abrangentes **reservadas** ao exercício de sua

² *Direito Constitucional*. 32 ed. rev. e atual. até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016 – São Paulo: Atlas. 2016. p. 339.

³ *Direito constitucional*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Método, 2008. p.476.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

liberdade decisória, notadamente no que concerne à disciplinação de temas e de assuntos de interesse local (CF, art. 30, I).

O artigo 30 da Constituição representa, na realidade, o substrato consubstanciador, o núcleo expressivo de outorga dessa autonomia institucional às entidades municipais. A Constituição da República, em seu artigo 29, dispõe que o Município reger-se-á por lei orgânica, que se qualifica como verdadeiro estatuto constitucional das pessoas municipais.

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES em obra clássica de nossa literatura jurídica (*“Direito Municipal Brasileiro”*, p. 92, item n. 2, 17ª ed., 2013, Malheiros):

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, o Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um ‘minimum’ de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.” (grifei)

Essa mesma orientação já era perfilhada por SAMPAIO DORIA (*“Autonomia dos Municípios”*, “in” Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. XXIV/419-432, 1928), cujo magistério – exposto sob a égide de nossa primeira Constituição republicana (1891) – bem ressaltava a extração constitucional dessa insuprimível prerrogativa político-jurídica que a Carta Federal, ela própria, atribuiu aos Municípios.

Sob tal perspectiva, e como projeção concretizadora desse expressivo postulado constitucional, ganha relevo, a meu juízo, no exame da presente controvérsia, a garantia da autonomia política, fundada no próprio texto da Constituição da República.

A abrangência da autonomia política municipal – que possui base eminentemente constitucional (só podendo, por isso mesmo, sofrer as restrições emanadas da própria Constituição da República) – estende-se à prerrogativa, que assiste ao Município, de “legislar sobre assuntos de interesse local” (CF, art. 30, I), podendo, inclusive, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (CF, art. 30, II).

Tenho para mim – ao reconhecer que existe, em favor da autonomia municipal, uma “garantia institucional do mínimo intangível” (PAULO BONAVIDES, *“Curso de Direito Constitucional”*, p. 320/322, item n. 7, 12ª ed., 2002, Malheiros) – que o art. 30, incisos I e II, da Carta Política não autoriza a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego possa importar em grave vulneração à autonomia constitucional dos Municípios, especialmente se se considerar que a Constituição da República criou, em benefício das pessoas municipais, um espaço mínimo de liberdade decisória que não pode ser afetado nem comprometido, em seu concreto exercício, por ingerências normativas de outras entidades estatais ou por



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*interpretações que culminem **por lesar** o mínimo essencial **inerente** ao conjunto (**irredutível**) das atribuições constitucionalmente deferidas aos Municípios.” (destaques originais mantidos)*

Nesse caminhar, portanto, dentro do âmbito da competência suplementar, observo que o Município está autorizado a legislar sobre os temas previstos no art. 24 da Constituição Federal, particularmente, no caso dos autos, no que diz respeito à assistência jurídica, mormente como forma de dar plena efetividade e atendimento aos interesses locais dos munícipes, notadamente aqueles necessitados.

A orientação no âmbito desta Corte, ao reconhecimento da competência supletiva pelos Municípios em disciplinar sobre temas constitucionais inscritos no art. 24 da CF, com vista à regulação de atendimento a interesses locais, encontra eco nos julgados que seguem, a exemplo do definido na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076321744, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 25/06/2018; Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058961145, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 26/01/2016 e Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054990197, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 25/11/2013.

Na situação dos autos, vênha ao entendimento exarado pelos ilustres integrantes da 22ª Câmara Cível, o Município não está usurpando da sua competência, senão que apenas atuando em interesse local de forma a proporcionar acesso à justiça aos seus cidadãos carentes.

A propósito, o art. 5º, LXXIV, da CF, dispõe que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, sem apontar qualquer critério de restrição. Dessa forma, a redação da norma constitucional indica que o “Estado” (lato sensu) compreende todos os entes federados, aí incluídos os municípios, os quais, igualmente, não estão dispensados de prestar assistência jurídica.

E a própria Lei nº 1.060/50 (lei federal), que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, reconhecida pelo STF como recepcionada pela atual Constituição⁴, prevê a possibilidade de os Municípios prestarem assistência jurídica.

No ponto, assim consta da redação do seu art. 1º:

⁴ RE 29150/STF



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Art. 1º. Os poderes públicos federal e estadual, independente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil, - OAB, concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei. (Redação dada pela Lei nº 7.510, de 1986)

Nesse caminhar, o Município está autorizado a inserir em sua estrutura administrativa programa de assistência judiciária gratuita a pessoas de baixa renda, como forma de dar efetividade e amplo auxílio aos necessitados, suplementando a ação do Estado.

Perfilhando essa linha de entendimento, Dalmo de Abreu Dallari⁵ bem explicita a respeito do tema, afirmando, verbis:

Numa interpretação claramente equivocada alguns pretenderam que os Municípios não poderiam prestar assistência judiciária, uma vez que a lei só fala nos poderes federal e estadual. Em primeiro lugar, é indispensável ter em conta que a Constituição, norma superior, usa a expressão “poder publico” sem qualquer delimitação. A par disso, é preciso perceber que a lei ordinária fixou normas obrigatórias para a União e os Estados, estabelecendo padrões de organização dos serviços que muitos Municípios, pela carência de recursos financeiros, não poderão manter. **Assim, pois, os Municípios, como uma das expressões do poder público, também devem prestar assistência judiciária aos necessitados no âmbito de suas atribuições**, não estando obrigados, entretanto, a criar um serviço com o padrão de organização fixado na Lei 1.060.

Com efeito, trata-se de serviço essencial a ser prestado pelo Estado (a respeito de cujo conceito os Municípios estão inseridos) e afeto a todos os entes federados como forma de disponibilizar um serviço à defesa dos cidadãos, especialmente, no caso em comento, dos munícipes de Vacaria/RS.

In casu, referida legislação (Lei Municipal nº 1.573/95) tem o escopo, exclusivamente, de prestar assistência jurídica às pessoas de baixa renda, revelando o seu propósito de relevante valor social e de garantia de acesso irrestrito à Justiça, com mote no atendimento aos interesses locais, sem qualquer usurpação de competência.

(...)

Nessa toada, idêntica conclusão restou assentada no julgamento da Apelação Cível nº 70073037749, da relatoria do e. Des. Irineu Mariani, envolvendo o próprio Município de Vacaria que, em suas razões, destacou:

(...) não há inconstitucionalidade ou mesmo ilegalidade no fato de também o Município oferecer à população serviço de assistência judiciária.

Colhe-se do art. 134, §1º, da CF, que a União, os Estados, o DF e os Territórios são **obrigados** a ter Defensorias Públicas à prestação de

⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Apoio jurídico e integração à cidadania. Revista do Advogado. São Paulo: AASP, 2000. nº 59, p. 12.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*serviço de assistência jurídica aos necessitados. A **obrigação** não quer dizer que o serviço seja **privativo**. Não exclui que os Municípios, **facultativamente**, criem órgãos de prestação do mesmo serviço. Ganham, com isso, os necessitados, na medida em que se ampliam as possibilidades de atendimento.*

Aliás, a vingar a tese, as Faculdades de Direito podem ter os seus Núcleos de Assistência Judiciária, o que, com a devida vênia, pela manifesta inconsistência, dispensa maiores comentários. (grifos originais)

Em reforço, ainda, ressalto que diversos Municípios já implementaram legislação a respeito da assistência jurídica, do que é exemplo, a própria capital deste Estado - Porto Alegre - por meio da Lei nº 7.433/94⁶, e os Municípios de Esteio e Sapucaia do Sul, e muitos outros, ainda, inclusive em outros estados da Federação, não se podendo deixar de considerar, igualmente, os diversos núcleos de prática jurídica existentes nas faculdades e que, reconhecidamente, prestam relevante serviço de atendimento jurídico às pessoas, notadamente carentes, numa soma de esforços para dar efetividade ao princípio constitucional de acesso à Justiça, até porque, sabe-se, a Defensoria Pública, no Estado, lida com carência de recursos e sequer tem abrangência em todas as comarcas e municípios do estado.

Lado outro, e conforme antes referido no parecer do Parquet, digno de registro que caso análogo envolvendo a constitucionalidade de lei que criou programa de assistência jurídica pelo Município de Diadema/SP está sob análise pelo Pretório Excelso, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 279 sem que, até o momento, tenha sido decidida, ou mesmo suspensa.

Na mencionada ADPF debate-se sobre a prestação de serviço de assistência jurídica municipal, sem que tenha havido concessão de liminar, evidenciando-se, até o momento ao menos, a higidez da legislação municipal, da qual não foge a norma municipal de Vacaria, ora em discussão.

Outro não foi o entendimento a que chegou o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao analisar a ADI 26.515, relativamente ao município de Santana do Parnaíba, que, em caso similar, também instituiu, por lei municipal, o serviço de assistência judiciária gratuita, nos moldes da lei ora questionada, resultando o julgamento na seguinte ementa:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pedido de admissão de amicus curiae. Ausência dos requisitos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 3.222, de 23 de novembro de 2012, do município de Santana de Parnaíba. Criação de cargos públicos de advogado municipal para prestar assessoria jurídica

⁶ Cria a Assistência Jurídica Municipal junto a Procuradoria-Geral do Município, cria cargos e da outras providências.
SUBJUR N.º 878/2020



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

à população de baixa renda. Usurpação de competência da União e dos Estados-membros. Inocorrência. Competência legislativa que não se confunde com competência administrativa. Amplitude do conceito de assistência jurídica integral, que abarca a assistência judicial. Exclusividade de atendimento pela Defensoria Pública. Inadmissibilidade. Inconstitucionalidade não reconhecida. Ação improcedente.

Do r. voto condutor do julgamento, extrai-se expressiva manifestação da obra consagrada do eminente processualista Prof. José Carlos Barbosa Moreira, “O Direito à Assistência Jurídica: Evolução no Ordenamento Brasileiro de Nosso Tempo”, verbis:

.....
“Pouco importa que só a União, os Estados e o Distrito Federal sejam competentes para legislar sobre “assistência jurídica e defensoria pública” (art. 24, XIII); não há confundir competência legislativa e competência administrativa que nem sempre coincidem” (ibidem, p. 130). Quis a Constituição individualizar os órgãos a que incumbirão ‘a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º LXXXIV’: conferiu tais atribuições à Defensoria Pública, cuja existência se tornou obrigatória na União, no distrito Federal, nos Territórios e nos Estados (art. 134 e seu parágrafo único). Daí tampouco se tira argumento capaz de excluir para os Municípios o dever de assistir, até porque (...0 as atribuições mencionadas não esgotam o âmbito da “assistência jurídica integral”. Por outro lado nada autoriza a supor que a Constituição haja reservado o poder Público o **monopólio** da assistência. Se ele tem o dever de assistir, nem por isso se concluirá que o tenha em caráter **exclusivo**. Continuam em vigor os textos legais que contemplam a prestação gratuita de serviços aos necessitados, notadamente por parte de profissionais liberais. Subsiste, mesmo, a preferência dada, para a representação em juízo, ao advogado que o próprio litigante desprovido de meios indique. O fato de obter o benefício da gratuidade de maneira alguma impede o necessitado de fazer-se representar por profissional liberal”. (ibidem, p. 130).

Enfatize-se que não é o caso de se criar Defensoria Pública municipal, mas de criação, apenas, de um serviço no município que abarque a assistência jurídica gratuita aos munícipes de Vacaria que comprovem renda até três (3) salários mínimos, tendo em conta, ainda, que a Defensoria Pública no Estado, tem notória dificuldade de atender aos hipossuficiente na sua totalidade, inclusive carecendo de serviços em muitos dos municípios gaúchos, face a insuficiência de recursos, o que talvez não seja o caso propriamente de Vacaria, onde o serviço existe, mas o que não exclui o município de também dispor do serviço em favor dos necessitados residentes no âmbito de seu território.

Por tudo isso, então, renovada vênua, não identifico qualquer mácula à legislação municipal ao tratar de assunto de interesse local com o fim de prestar atendimento às pessoas carentes e dar efetividade ao art. 1º, III (dignidade da pessoa



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

humana) e ao art. 5º, LXXIV (assistência jurídica aos que comprovarem insuficiência de recursos), ambos da Constituição Federal, alinhando, igualmente, com a previsão do art. 1º da Lei Federal nº 1.060/50, com vista ao atendimento e implementação de política pública ínsita ao exercício de autoadministração e organização do município. (...)

Em idêntico toar, citam-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA. LEI Nº 1.573/95 E ALTERAÇÕES. PROGRAMA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. ATENDIMENTO A PESSOAS DE BAIXA RENDA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO E ESTADOS NÃO VERIFICADA. ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL. ATENDIMENTO PELA DEFENSORIA PÚBLICA. NÃO EXCLUSIVO. PRECEDENTES DESTA CORTE. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL. - A Lei nº 1.573/95 do Município de Vacaria, ao criar o Programa Municipal de Assistência Judiciária Gratuita a pessoas de baixa renda, não invade competência legislativa concorrente prevista no inciso XIII do artigo 24 da Constituição Federal (“assistência jurídica e Defensoria Pública”), tendo em vista a competência conferida aos entes municipais para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, incisos I e II, da CF/88). - A obrigação de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, nos termos do artigo 5º, inciso LXXIV, da Carta Federal, não se restringe a um ente específico, sendo dever do Estado lato sensu. Qualquer ente federativo, assim, está legitimado a prestar o serviço de assistência previsto constitucionalmente, inclusive os Municípios. Outrossim, não há disposição constitucional que estabeleça exclusividade da Defensoria Pública no atendimento jurídico das pessoas de baixa renda. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083861500, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 17-07-2020)**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

AGRAVO INTERNO. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. SAÚDE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. INOCORRÊNCIA. CUSTAS, DESPESAS E EMOLUMENTOS. LEI ESTADUAL Nº 13.471/10. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI Nº 70038755864 E INCIDENTE Nº 70041334053. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DAS DESPESAS DE CONDUÇÃO DOS OFICIAIS DE JUSTIÇA. I - *Não evidenciado o vício de representação, diante da inexistência de vedação constitucional ou impedimento legal para prestação da assistência judiciária aos munícipes de baixa renda, por órgão municipal.* II - Em razão da declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.471/10, pelo Órgão Especial deste Tribunal, no julgamento da ADI nº 70038755864 e do Incidente de Inconstitucionalidade nº 70041334053, não subsiste a isenção do Estado do Rio Grande do Sul no pagamento das custas, emolumentos e despesas processuais, com exceção das despesas destinadas à condução dos Oficiais de Justiça. III - Diante da inexistência de elementos capazes de alterar o julgamento, impõe-se a manutenção da decisão monocrática hostilizada. Agravo interno desprovido.

(Agravo Nº 70075387209, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em 23/11/2017)

AGRAVO INTERNO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DO MEDICAMENTO RISPERIDONA. DESNECESSIDADE QUE O MEDICAMENTO CONSTE EM LISTAS ADMINISTRATIVAS DO SUS. SUBSTITUIÇÃO. PREVALÊNCIA DO LAUDO DO PROFISSIONAL QUE ATENDE O PACIENTE. HONORÁRIOS AO PROGRAMA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA DE VACARIA. - PRELIMINAR. - Ao contrário do sustentado, não é nula a decisão monocrática que, além do citado artigo 932 do CPC, igualmente foi proferida com base no artigo 169, inc. XXXIX, do RITJ/RS. A Súmula 568 do STJ, editada em 16.03.2016, prevê: "O relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema". Hipótese que a partir da interposição do agravo a matéria de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

mérito será enfrentada pelo Colegiado, esgotando-se as vias recursais. Preliminar de nulidade da decisão monocrática rejeitada. - MÉRITO. - - HONORÁRIOS AO PROGRAMA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA DE VACARIA - A decisão agravada, com base no entendimento da Câmara sobre questão idêntica, manteve a condenação do Estado ao pagamento de honorários advocatícios ao Programa Municipal de Assistência Judiciária de Vacaria. No tocante à alegada inconstitucionalidade da lei que criou o programa, cabe registrar, que caso similar está sob análise do STF, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 279 proposta contra o Município de Diadema/SP, ainda não julgada, ocasião em que é questionada a prestação de serviço de assistência jurídica municipal a carentes. Todavia, a eficácia da referida lei não foi suspensa, uma vez que não houve concessão de liminar, razão pela qual deve ser mantida a representação processual pela Assistência Judiciária do Município de Vacaria, sob pena de grave prejuízo à autora, conforme decidiu a 21ª Câmara Cível desta Corte. Não há, portanto, que se falar em extinção do processo, não sendo aplicável ao feito em exame o CPC de 73, pois a sentença foi proferida já na vigência do CPC de 2015. Ademais, não é caso de aplicação da Súmula 421 do STJ, diante da ausência do instituto da confusão. A parte, nas razões de agravo, não trouxe qualquer argumentação nova e capaz de mudar o entendimento acerca do caso em tela. REJEITADA A PRELIMINAR DE NULIDADE DA DECISÃO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(Agravo Nº 70075032854, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 23/11/2017)

APELAÇÃO CÍVEL/REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. TEMA 106 DO STJ. REPERCUSSÃO GERAL. SUSPENSÃO DO FEITO. DESCABIMENTO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS. LAUDO TÉCNICO ELABORADO PELA EQUIPE DE CONSULTORES DA SES. CREDIBILIDADE DO LAUDO ELABORADO PELO MÉDICO ASSISTENTE DA PARTE AUTORA. SUBSTITUIÇÃO POR GENÉRICOS. POSSIBILIDADE. CUSTAS PROCESSUAIS. ESTADO. ISENÇÃO DO PAGAMENTO. HONORÁRIOS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ADVOCATÍCIOS AO PROGRAMA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA PELO ESTADO. CABIMENTO.

I. Não há que se falar em extinção do feito, sem resolução de mérito, por vício de representação processual, uma vez que não houve deferimento de liminar, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 279, que tramita no STF, onde é questionada a legislação dos Municípios relativa à prestação de Assistência Jurídica Municipal a carentes.

II. A obrigatoriedade da suspensão do feito pela vinculação ao Recurso Repetitivo 1.657.156/RJ - Tema n. 106 se dá somente em caso de interposição de Recurso Especial, situação em que os autos deverão aguardar em Segundo Grau, e, caso haja necessidade, retornará à Câmara para fins de juízo de retratação. Além do mais, deve-se sopesar que os processos que discutem o direito à saúde devem ser analisados visando à

proteção, de forma mais efetiva, do direito fundamental à vida e à dignidade, bem como a irreversibilidade da situação do paciente. ***III. O fornecimento gratuito de medicamentos e demais serviços de saúde constitui responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios, derivada do artigo 196 da Constituição Federal c/c o art. 241 da Constituição Estadual. Precedentes do STF e STJ.*** ***IV. O laudo elaborado pela Equipe de Consultores da Secretaria Estadual da Saúde manifesta-se em tese, não podendo prevalecer sobre a prescrição do profissional que acompanha o paciente e a evolução do seu quadro de saúde.*** ***V. É possível o fornecimento pelo ente público de medicamento genérico, desde que com o mesmo princípio ativo e com a mesma concentração do prescrito pelo médico.*** ***VI. Declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 13.471/2010, aplica-se o art. 11 da Lei Estadual n. 8.121/85, na sua redação originária, que isenta o Estado do Rio Grande do Sul do pagamento das custas processuais (parágrafo único). Vale salientar que o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar, na Reclamação n. 7.362, suspendendo a condenação do Estado do Rio Grande do Sul e de seus órgãos públicos ao pagamento de custas a cartórios privatizados.*** ***VII. É possível a condenação do Estado do Rio Grande do Sul ao pagamento de honorários advocatícios à assistência judiciária municipal, porquanto não há confusão entre credor e devedor. Preliminares rejeitadas. Apelo parcialmente provido. Sentença mantida, no mais, em remessa necessária.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

(Apelação Cível Nº 70075579540, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 22/11/2017)

Logo, ausente qualquer mácula de inconstitucionalidade na norma municipal vergastada sob o prisma da repartição de competências legislativas instituída pela Constituição Federal.

Por fim, não se desconhece que a temática ora em apreciação é objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 279/SP, em tramitação no Supremo Tribunal Federal⁷, feito que, todavia, não inviabiliza a apreciação do presente incidente.

4. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se pela extinção do feito sem julgamento de mérito, por impossibilidade jurídica do pedido, ou, caso ultrapassada a prefacial, pela improcedência da ação.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

AAM/LCA/

⁷ Ainda pendente de apreciação de mérito, conforme consulta processual realizada em 11 de dezembro de 2020. .