



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DIADEMA ✓
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES E ADVOGADOS DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - APAMD
ADV.(A/S)	: PEDRO TAVARES MALUF
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS ; ANADEP
ADV.(A/S)	: ILTON NORBERTO ROBL FILHO
ADV.(A/S)	: TATIANA ZENNI DE CARVALHO GUIMARAES FRANCISCO
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 735/1983 E LEI COMPLEMENTAR N. 106/1999 DO MUNICÍPIO DE DIADEMA/SP. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA À POPULAÇÃO CARENTE. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA COMBATER AS CAUSAS DA POBREZA E OS FATORES DE MARGINALIZAÇÃO E PARA PROMOVER A INTEGRAÇÃO SOCIAL DOS SETORES DESFAVORECIDOS. INC. X DO ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE LOCAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE.

ACÓRDÃO

ADPF 279 / SP

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **julgar improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental**, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Nunes Marques. Falaram: pelo requerente, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, Vice-Procurador-Geral da República; pelo interessado Prefeito do Município de Diadema, o Dr. Fernando Marques Altero, Procurador do Município; pelo *amicus curiae* Associação dos Procuradores e Advogados do Município de Diadema - APAMD, o Dr. Pedro Tavares Maluf; pelo *amicus curiae* Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos - ANADEP, o Dr. Ilton Norberto Robl Filho; e, pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, o Dr. Bruno Arruda, Defensor Público Federal. Presidência do Ministro Luiz Fux.

Brasília, 4 de novembro de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DIADEMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES E ADVOGADOS DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - APAMD
ADV.(A/S)	: PEDRO TAVARES MALUF
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS ; ANADEP
ADV.(A/S)	: ILTON NORBERTO ROBL FILHO
ADV.(A/S)	: TATIANA ZENNI DE CARVALHO GUIMARAES FRANCISCO
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, em 17.6.2013, contra a Lei n. 735/1983, pela qual se criou o serviço de assistência judiciária do Município de Diadema/SP, e contra os arts. 2º, 15, 18 e 19 da Lei Complementar municipal n. 106/1999, na qual se dispõe sobre a estrutura e as atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos, a organização da Procuradoria-Geral do Município e a carreira de procurador do Município.

Tem-se nos diplomas impugnados:

ADPF 279 / SP

Lei n. 735/1983 do Município de Diadema

“Art. 1º Com a finalidade de amparar a população carente de Diadema, em sua necessidade de seu direito à obtenção de Justiça, fica criada e instituída a Assistência judiciária do Município, que ficará subordinada diretamente ao Departamento Jurídico, cujo funcionamento e atribuições serão reguladas pela presente lei e pelos demais dispositivos legais aplicáveis à matéria, inclusive e especialmente as contidas na Lei nº 4.215/63.

Art. 2º A Assistência Judiciária é inteiramente gratuita e tem como objetivo proporcionar à população carente de Diadema um atendimento específico no sentido de possibilitar-se orientação jurídica para seus problemas mais agudos e dar-lhe condições de postular em Juízo a solução de suas questões judiciais mais prementes.

Art. 3º A Assistência Judiciária será integrada por advogado militantes e estudantes de Direito que tenham completado o 3º (terceiro) ano do Curso, em número condizente com a demanda da população carente, beneficiária de seus serviços.

Parágrafo Único. O quadro da Assistência Judiciária poderá ser suplementado por Assistentes Sociais e Escreventes, se e quando ficar comprovada a necessidade dos serviços de tais elementos, para o desempenho de suas finalidades.

Art. 4º A Assistência Judiciária somente atenderá pessoas comprovada e reconhecidamente carentes, situação essa que deverá ser reconhecida através do serviço de Assistência Social do Departamento de Promoção Humana da Prefeitura após rigorosa triagem das alegadas condições de penúria do eventual beneficiário do atendimento.

Parágrafo Único. Verificando, a qualquer tempo, que o pretendente à assistência não reúne as condições adequadas para tanto, a Assistência Judiciária deixará de atendê-lo e o encaminhará ao D.D. Ministério Público da Comarca, o qual decidirá sobre a espécie de atendimento a ser dispensado ao mesmo.

Art. 5º A Assistência Judiciária atuará, prioritariamente, na esfera cível do Direito, voltada, de preferência, para as questões de relevante motivo social, atendendo, também, os casos que lhe sejam remetidos pelo D.D. Ministério Público da Comarca e que estejam

ADPF 279 / SP



dentro de sua alçada, desde que, o interessado tenha seu estado de carência reconhecido na forma do artigo anterior.

Art. 6º Os membros integrantes da Assistência Judiciária, são remunerados pela Prefeitura de Diadema, com verbas destacadas das dotações orçamentárias dos Departamentos a que estejam afetos.

Parágrafo Único. É vedado a qualquer membro da Assistência Judiciária a prestação de quaisquer serviços a outros advogados alheios a esta, ainda quando os membros sejam nomeados como "dativos", pelo D.D. Ministério Público da Comarca, para atender a casos e pessoas não enquadrados nos parâmetros estabelecidos nos artigos 4º e 5º da presente Lei.

Art. 7º Os membros da Assistência Judiciária estão subordinados somente à orientação social e jurídica emanada da Prefeitura Municipal, atuando sempre e somente em objetivos de cunho social e humanitário.

Art. 8º Todos os Membros da Assistência Judiciária estão sujeitos, no que lhes for aplicável, aos dispositivos legais vigentes sobre a matéria e aos preceitos contidos na Lei nº 4.215/63, aplicando-se, também à sua atuação, os dispostos contidos no parágrafo único do Art. 2º e no Art. 3º da Lei nº 1.060/60.

Art. 9º É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária prestar orientação ou assistência de qualquer espécie a terceiros, em oposição aos direitos e interesses da Municipalidade de Diadema.

Parágrafo Único. Advogados ou estagiários não integrantes da Assistência Judiciária que, eventual e esporadicamente, estejam prestando sua colaboração profissional à mesma, ficam igualmente sujeitos às restrições convencionadas no "caput" deste artigo, enquanto perdurar o aludido concurso profissional.

Art. 10 - É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária o recebimento de quaisquer honorários, gratificações ou compensações dos assistidos.

§ 1º - Ficam igualmente sujeitos às restrições contidas no "caput" deste artigo, os advogados e estagiários não integrantes da Assistência Judiciária, quando estejam, prestando sua colaboração profissional à mesma.

ADPF 279 / SP

§ 2º - Os profissionais não integrantes da Assistência Judiciária, caso queiram prestar à mesma sua colaboração profissional, ficam cientes do compromisso de fazê-lo espontânea e gratuitamente.

§ 3º - Quando estejam atendendo profissionalmente, algum beneficiário da Assistência Judiciária, os profissionais não integrantes da mesma contarão com o concurso dos membros integrantes da Assistência, bem como de todos os meios materiais de que esta disponha, restringida, porém, tal colaboração, aos casos de beneficiário assistido pela Assistência judiciária, na forma da presente Lei.

Art. 11 - Salvo casos excepcionais, de comprovada emergência, a critério do Departamento Jurídico da Prefeitura, a atuação do Serviço de Assistência Judiciária terá sua atuação limitada aos seguintes casos:

a) - procedimento especiais de jurisdição voluntária prevista no livro IV, Título II do Código de Processo Cível Brasileiro à exceção da Organização e Fiscalização das Fundações e Especialização da Hipoteca Legal;

b) - requerimento de alimentos provisionais ou de pensão alimentícia;

c) - investigação de paternidade;

d) - suprimento de idade e, em casos especiais a critério da Assistência, suprimento de consentimento;

e) - defesa em procedimentos de despejo e ações possessórias, em casos especiais, quando envolva interesses coletivos, de acordo com o prudente critério do Departamento Jurídico;

f) - retificações de assentos e registros civis;

g) - postulação em benefício de réu preso, em casos excepcionais, apreciados sob o ângulo do interesse social e humanitário, resguardando-se sobretudo o aspecto de segurança da população e a critério do Departamento Jurídico;

h) - orientação jurídica e social verbal, dentro dos critérios prescritos na presente Lei.

i) - constrangimento ilegal ou preconceituoso que venha causar prejuízo à vida profissional ou pessoal da vítima, como aos portadores de doenças infecto-contagiosas a exemplo dos portadores de HIV/AIDS.



ADPF 279 / SP

Art. 12 - A Assistência Judiciária, será instalada em local adequado, proporcionado pela Municipalidade, a qual proporcionará, igualmente, todo o material, móveis, máquinas e utensílios necessários a seu funcionamento.

Art. 13 - Toda a documentação comprobatória do estado de pobreza, bem como a destinada à eventual postulação em Juízo, ficarão a exclusivo cargo do pretendente à assistência, sendo vedado à Assistência Judiciária destinar quaisquer verbas para obtenção de certidões, atestados, registros, documentos (pessoais ou não), cópias reprográficas, alvarás, autorizações, autenticações, selagens, reconhecimento de firmas e outras despesas similares.

Art. 14 - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 15 - A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Lei Complementar n. 106/1999 do Município de Diadema

[...]

Art. 2º - A Secretaria de Assuntos Jurídicos (SJ) tem a seguinte estrutura básica:

I – Sistemas de Assessoria e Planejamento:

a) Unidade de Apoio: Gabinete, Assessoria, Planejamento e Informações (GSJ);

b) Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (CCON).

II – Organização Departamental:

1 - Procuradoria Geral do Município (SJ-1), órgão com nível de Departamento, composta por 03 (três) Divisões, assim denominadas:

a) Procuradoria Fiscal (SJ-11);

b) Procuradoria Judicial (SJ-12);

c) Consultoria Jurídica (SJ-13);

2 – Departamento de Assistência Judiciária e Procon (SJ-2), composto por 01 (uma) Divisão e 01 (um) Serviço, assim denominados:

a) Divisão de Assistência Judiciária (SJ-22);

b) Serviço de Defesa do Consumidor (SJ-231). [...]

ADPF 279 / SP

Art. 15 – Além de outras atribuições definidas em regulamento, compete à Defensoria Pública superintender os serviços jurídicos e administrativos de suas procuradorias, por intermédio de um Diretor. [...]

Art. 18 – São atribuições da Divisão de Assistência Judiciária, coordenada por um Chefe de Divisão:

I. prestar assistência judiciária aos munícipes legalmente necessitados na área cível, nos termos da lei específica;

II. prestar orientação jurídica aos munícipes legalmente necessitados no âmbito extrajudicial;

III. exercer outras atribuições fixadas em lei ou regulamento. [...]

Art. 19 – São atribuições do Serviço de Defesa do Consumidor, coordenado por um Chefe de Serviço:

I. promover as medidas necessárias ao atendimento, orientação, conciliação e encaminhamento dos consumidores do Município;

II. exercer outras atribuições previstas em lei ou regulamento”.

2. O autor sustenta que “a tese central dessa arguição é a de que a atuação dos Municípios na edição de leis sobre assistência jurídica e Defensoria Pública viola o princípio do pacto federativo [...] trata-se de matéria de competência legislativa concorrente (art. 24, XIII, da CR), cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal disporem de forma suplementar”.

Assevera que “a Lei Complementar federal n. 80, de 12 de janeiro de 1994, dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Em seu art. 4º, § 5º, restringiu a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos Estados-membros, que o farão através de suas respectivas Defensorias Públicas”.

Argumenta que “não há, portanto, qualquer margem para a atuação dos Municípios em relação à matéria, nas searas tanto legislativa como administrativa”.



ADPF 279 / SP

Conclui que *“as leis municipais impugnadas adentraram os âmbitos legislativo e administrativo referentes à disciplina e prestação do serviço de assistência jurídica, em desconformidade com o disposto nos artigos 1º, caput; 24, XIII, §§ 1º e 2º; 60, § 4º, I; e 134, § 1º; e 134, § 1º, da Carta Maior”*.

3. Requer à suspensão cautelar da eficácia da Lei n. 735/1983 e dos dispositivos impugnados da Lei Complementar n. 106/1999 de Diadema e, no mérito, pede a a declaração de inconstitucionalidade das normas.

4. Em 20.6.2013, adotei o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

Em suas informações, o prefeito de Diadema defendeu a constitucionalidade das normas impugnadas ao argumento de que *“a Lei Complementar nº 106 é alheia ao objeto de controvérsia, pois não cria e nem disciplina o serviço de Assistência Judiciária, pelo que, a sua impugnação nesta Ação, é indevida, o que impede, neste ponto, o seu conhecimento”*.

Argumenta que *“a competência material (administrativa) do Município, para prestar Assistência Judiciária estaria garantida pelos artigos 23, inciso X, em interpretação ampliativa, e 20, inciso V, da Constituição, pois trata-se de serviço público de interesse do Município, local, de índole promocional da dignidade da pessoa humana”*.

A Câmara Municipal de Diadema pontuou que *“apenas e tão somente o artigo 18 da Lei Complementar nº 106/1999 pode ser, em tese, objeto de arguição de descumprimento de preceito fundamental e não o texto integral da Lei, vez que os demais dispositivos legais não violam qualquer preceito constitucional, muito menos o Pacto Federativo”*.

5. Em 22.4.2014, o Procurador-Geral da República opinou pela procedência da arguição, especificando os dispositivos impugnados da Lei Complementar municipal n. 106/1999: art. 2º (alterado pelo art. 1º da

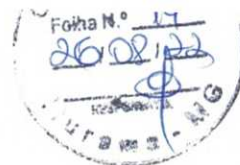
ADPF 279 / SP

Lei Complementar n. 345/2011) e arts. 15, 18 e 19. O parecer tem a seguinte ementa:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei 735, de 23 de novembro de 1983, e Lei Complementar 106, de 16 de dezembro de 1999, ambas do Município de Diadema (SP). Assistência jurídica e Defensoria Pública. Preliminares de prejudicialidade da ação. Superveniência das Leis complementares 310/2010 e 345/2011. Ausência de prejuízo ao cerne da ação. Aditamento à inicial para juntada das referidas leis e indicação de dispositivos impugnados. Mérito. Ratificação dos termos da inicial. Parecer pela procedência do pedido”.

6. Associação dos Procuradores e Advogados do Município de Diadema, Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – Anadep e Defensoria Pública da União foram admitidos como *amici curiae*.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. O objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental é a validade constitucional da Lei n. 735/1983, pela qual se criou a assistência judiciária do Município de Diadema/SP, e dos arts. 2º, 15, 18 e 19 da Lei Complementar municipal n. 106/1999, na qual se dispõe sobre a estrutura e as atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos, a organização da Procuradoria-Geral do Município e a carreira de procurador do Município.

Sustenta o autor a inconstitucionalidade formal das normas porque o Município não disporia de competência legislativa e administrativa em matéria de assistência jurídica e defensoria pública municipal, cabendo à União a edição de normas gerais sobre o tema e aos Estados e ao Distrito Federal a suplementação na forma do inc. XIII do art. 24 da Constituição da República.

2. Tem-se nos dispositivos questionados:

“Lei n. 735/1983 do Município de Diadema

“Art. 1º Com a finalidade de amparar a população carente de Diadema, em sua necessidade de seu direito à obtenção de Justiça, fica criada e instituída a Assistência judiciária do Município, que ficará subordinada diretamente ao Departamento Jurídico, cujo funcionamento e atribuições serão reguladas pela presente lei e pelos demais dispositivos legais aplicáveis à matéria, inclusive e especialmente as contidas na Lei nº 4.215/63.

Art. 2º A Assistência Judiciária é inteiramente gratuita e tem como objetivo proporcionar à população carente de Diadema um

ADPF 279 / SP

atendimento específico no sentido de possibilitar-se orientação jurídica para seus problemas mais agudos e dar-lhe condições de postular em Juízo a solução de suas questões judiciais mais prementes.

Art. 3º A Assistência Judiciária será integrada por advogado militantes e estudantes de Direito que tenham completado o 3º (terceiro) ano do Curso, em número condizente com a demanda da população carente, beneficiária de seus serviços.

Parágrafo Único. O quadro da Assistência Judiciária poderá ser suplementado por Assistentes Sociais e Escreventes, se e quando ficar comprovada a necessidade dos serviços de tais elementos, para o desempenho de suas finalidades.

Art. 4º A Assistência Judiciária somente atenderá pessoas comprovada e reconhecidamente carentes, situação essa que deverá ser reconhecida através do serviço de Assistência Social do Departamento de Promoção Humana da Prefeitura após rigorosa triagem das alegadas condições de penúria do eventual beneficiário do atendimento.

Parágrafo Único. Verificando, a qualquer tempo, que o pretendente à assistência não reúne as condições adequadas para tanto, a Assistência Judiciária deixará de atendê-lo e o encaminhará ao D.D. Ministério Público da Comarca, o qual decidirá sobre a espécie de atendimento a ser dispensado ao mesmo.

Art. 5º A Assistência Judiciária atuará, prioritariamente, na esfera cível do Direito, voltada, de preferência, para as questões de relevante motivo social, atendendo, também, os casos que lhe sejam remetidos pelo D.D. Ministério Público da Comarca e que estejam dentro de sua alçada, desde que, o interessado tenha seu estado de carência reconhecido na forma do artigo anterior.

Art. 6º Os membros integrantes da Assistência Judiciária, são remunerados pela Prefeitura de Diadema, com verbas destacadas das dotações orçamentárias dos Departamentos a que estejam afetos.

Parágrafo Único. É vedado a qualquer membro da Assistência Judiciária a prestação de quaisquer serviços a outros advogados alheios a esta, ainda quando os membros sejam nomeados como "dativos", pelo D.D. Ministério Público da Comarca, para atender a casos e pessoas não enquadrados nos parâmetros estabelecidos nos artigos 4º e



5º da presente Lei.

Art. 7º Os membros da Assistência Judiciária estão subordinados somente à orientação social e jurídica emanada da Prefeitura Municipal, atuando sempre e somente em objetivos de cunho social e humanitário.

Art. 8º Todos os Membros da Assistência Judiciária estão sujeitos, no que lhes for aplicável, aos dispositivos legais vigentes sobre a matéria e aos preceitos contidos na Lei nº 4.215/63, aplicando-se, também à sua atuação, os dispostos contidos no parágrafo único do Art. 2º e no Art. 3º da Lei nº 1.060/60.

Art. 9º É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária prestar orientação ou assistência de qualquer espécie a terceiros, em oposição aos direitos e interesses da Municipalidade de Diadema.

Parágrafo Único. Advogados ou estagiários não integrantes da Assistência Judiciária que, eventual e esporadicamente, estejam prestando sua colaboração profissional à mesma, ficam igualmente sujeitos às restrições convencionadas no "caput" deste artigo, enquanto perdurar o aludido concurso profissional.

Art. 10 - É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária o recebimento de quaisquer honorários, gratificações ou compensações dos assistidos.

§ 1º - Ficam igualmente sujeitos às restrições contidas no "caput" deste artigo, os advogados e estagiários não integrantes da Assistência Judiciária, quando estejam, prestando sua colaboração profissional à mesma.

§ 2º - Os profissionais não integrantes da Assistência Judiciária, caso queiram prestar à mesma sua colaboração profissional, ficam cientes do compromisso de fazê-lo espontânea e gratuitamente.

§ 3º - Quando estejam atendendo profissionalmente, algum beneficiário da Assistência Judiciária, os profissionais não integrantes da mesma contarão com o concurso dos membros integrantes da Assistência, bem como de todos os meios materiais de que esta disponha, restringida, porém, tal colaboração, aos casos de beneficiário assistido pela Assistência judiciária, na forma da presente Lei.

Art. 11 - Salvo casos excepcionais, de comprovada emergência, a

 3

ADPF 279 / SP

critério do Departamento Jurídico da Prefeitura, a atuação do Serviço de Assistência Judiciária terá sua atuação limitada aos seguintes casos:

a) - procedimento especiais de jurisdição voluntária prevista no livro IV, Título II do Código de Processo Cível Brasileiro à exceção da Organização e Fiscalização das Fundações e Especialização da Hipoteca Legal;

b) - requerimento de alimentos provisionais ou de pensão alimentícia;

c) - investigação de paternidade;

d) - suprimento de idade e, em casos especiais a critério da Assistência, suprimento de consentimento;

e) - defesa em procedimentos de despejo e ações possessórias, em casos especiais, quando envolva interesses coletivos, de acordo com o prudente critério do Departamento Jurídico;

f) - retificações de assentos e registros civis;

g) - postulação em benefício de réu preso, em casos excepcionais, apreciados sob o ângulo do interesse social e humanitário, resguardando-se sobretudo o aspecto de segurança da população e a critério do Departamento Jurídico;

h) - orientação jurídica e social verbal, dentro dos critérios prescritos na presente Lei.

i) - constrangimento ilegal ou preconceituoso que venha causar prejuízo à vida profissional ou pessoal da vítima, como aos portadores de doenças infecto-contagiosas a exemplo dos portadores de HIV/AIDS.

Art. 12 - A Assistência Judiciária, será instalada em local adequado, proporcionado pela Municipalidade, a qual proporcionará, igualmente, todo o material, móveis, máquinas e utensílios necessários a seu funcionamento.

Art. 13 - Toda a documentação comprobatória do estado de pobreza, bem como a destinada à eventual postulação em Juízo, ficarão a exclusivo cargo do pretendente à assistência, sendo vedado à Assistência Judiciária destinar quaisquer verbas para obtenção de certidões, atestados, registros, documentos (pessoais ou não), cópias reprográficas, alvarás, autorizações, autenticações, selagens,

ADPF 279 / SP



reconhecimento de firmas e outras despesas similares.

Art. 14 - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 15 - A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Lei Complementar n. 106/1999 do Município de Diadema

[...]

Art. 2º - A Secretaria de Assuntos Jurídicos (SJ) tem a seguinte estrutura básica:

I – Sistemas de Assessoria e Planejamento:

a) Unidade de Apoio: Gabinete, Assessoria, Planejamento e Informações (GSJ);

b) Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (CCON).

II – Organização Departamental:

1 - Procuradoria Geral do Município (SJ-1), órgão com nível de Departamento, composta por 03 (três) Divisões, assim denominadas:

a) Procuradoria Fiscal (SJ-11);

b) Procuradoria Judicial (SJ-12);

c) Consultoria Jurídica (SJ-13);

2 – Departamento de Assistência Judiciária e Procon (SJ-2), composto por 01 (uma) Divisão e 01 (um) Serviço, assim denominados:

a) Divisão de Assistência Judiciária (SJ-22);

b) Serviço de Defesa do Consumidor (SJ-231). [...]

Art. 15 – Além de outras atribuições definidas em regulamento, compete à Defensoria Pública superintender os serviços jurídicos e administrativos de suas procuradorias, por intermédio de um Diretor. [...]

Art. 18 – São atribuições da Divisão de Assistência Judiciária, coordenada por um Chefe de Divisão:

I. prestar assistência judiciária aos munícipes legalmente necessitados na área cível, nos termos da lei específica;

II. prestar orientação jurídica aos munícipes legalmente necessitados no âmbito extrajudicial;

5

ADPF 279 / SP

III. exercer outras atribuições fixadas em lei ou regulamento.

[...]

Art. 19 – São atribuições do Serviço de Defesa do Consumidor, coordenado por um Chefe de Serviço:

I. promover as medidas necessárias ao atendimento, orientação, conciliação e encaminhamento dos consumidores do Município;

II. exercer outras atribuições previstas em lei ou regulamento”.

3. Cumpre, inicialmente, distinguir defensoria pública de assistência judiciária.

Na Constituição da República se impõe ao Estado o dever de prestar “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (inc. LXXIV do art. 5º).

O conceito de assistência jurídica é abrangente, compreendendo a assistência judiciária, pela qual o assistido dispõe de meios e pessoal habilitado para ter acesso à jurisdição, e a extrajudicial, que se remete a orientação jurídica e a outros processos que não aqueles formalizados em litígios levados ao Poder Judiciário.

Atribuiu-se, constitucionalmente, à Defensoria Pública a missão de cumprir o dever de prestação de assistência jurídica aos necessitados, na forma do inc. LXXIV do art. 5º da Constituição da República.

O Ministro Joaquim Barbosa, em voto condutor na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.022 (DJ de 4.3.2005), anotou que da dimensão subjetiva do direito fundamental à assistência jurídica prevista no inc. LXXIV do art. 5º da Constituição da República decorre, na dimensão objetiva, “a exigibilidade de um padrão de organização das defensorias públicas para melhor atender ao direito à assistência judiciária do art. 5º”.

Na organização estatal cumpre à defensoria pública, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a orientação

ADPF 279 / SP



jurídica e a defesa judicial e extrajudicial dos necessitados:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-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”.

As normas gerais de organização das defensorias públicas dos Estados advêm de lei nacional, editada pela União, cabendo àqueles entes federados a disciplina local:

“Art. 134. [...]

§ 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.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal”.

4. Na espécie em foco, nas Leis ns. 735/1983 e 106/1999 não se instituiu defensoria pública no Município de Diadema/SP.

Essa criação não poderia ser cogitada pela falta de competência constitucional do ente municipal para legislar sobre defensoria pública, função atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal concorrentemente. É o que se estabelece pelo inc. XIII do art. 24 da

ADPF 279 / SP

Constituição da República:

“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”.

Pelos diplomas questionados, instituiu-se serviço público para auxílio da população economicamente vulnerável do Município, facilitando a cada pessoa o acesso à jurisdição.

No caso, não se extrai das normas impugnadas interpretação pela qual se pretenda, pelos serviços de assistência judiciária, substituir-se a atividade prestada pela Defensoria Pública.

A finalidade das normas questionadas nesta sede de controle abstrato de constitucionalidade é socialmente adequada, necessária e razoável, atendendo-se o princípio constitucional da razoabilidade, consectário do devido processo legal em sua face material e de proteção suficiente (inc. LV do art. 5º da Constituição da República).

5. Importa realçar que a competência material para o combate às causas e ao controle das condições dos vulneráveis em razão da pobreza e para a assistência aos desfavorecidos é comum a todos os entes federados, conforme determinado expressamente na Constituição da República:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.



ADPF 279 / SP

Essa competência constitucional comum dos entes federados decorre dos objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição: construir-se uma sociedade livre, justa e solidária; garantir-se o desenvolvimento nacional; erradicar-se a pobreza e a marginalização; reduzir-se as desigualdades sociais e regionais; e promover-se o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O acesso à jurisdição, garantia fundamental prevista na Constituição (inc. XXXV do art. 5º), pode ser o meio necessário de que se vale o cidadão para o exercício dos direitos fundamentais. Não é possível que a hipossuficiência econômica constitua obstáculo de acesso ao Poder Judiciário.

A previsão da Divisão de Assistência Judiciária do Município de Diadema, órgão integrante da Secretaria de Assuntos Jurídicos, é constitucional, não se estando a afastar a Defensoria Pública nem retirando dos entes competentes, a saber, União e Estados-membros as funções que lhe foram atribuídas. O que se está a admitir, na legislação impugnada é aumentar os meios efetividade ao dever constitucional do ente de prestar assistência aos necessitados por meio de mais um espaço para garantia de acesso ao direito e à jurisdição.

Note-se, ademais, que entes até mesmo particulares, como faculdades de direito e seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil formulam estruturas e prestam serviços de assistência judiciária, sem jamais ter sido aventada a inconstitucionalidade daquela atuação. Bem ao contrário, o que se tem é atuação que se solidariza na busca de maior e melhor garantia de direitos para os que precisam ter acesso a consultas, assessoramentos e serviços jurídicos.

Também não é proibido – antes, é mesmo estimulado – o serviço advocatício sem cobrança de honorários, especialmente prestados àqueles

ADPF 279 / SP

que não dispõem dos meios para pagar pelos serviços profissionais por um advogado de sua escolha livre.

Como, então, negar ao ente municipal a competência para instituir – sem concorrer, sem fazer oposição e sem afastar o dever da União, dos Estados membros e do Distrito Federal de garantir a eficiência do trabalho da Defensoria Pública – a legitimidade para constituir também órgão que possa somar aos demais na busca de maior efetividade jurídica e social dos direitos dos seus munícipes?

6. De realçar que os Municípios detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, decorrência do poder de autogoverno e de autoadministração. Cabe à administração municipal ser atento às necessidades da população, organizando e prestando os serviços públicos de interesse local. Confira-se:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Insista-se em que a situação posta nos autos assemelha-se àquela em que o serviço de assistência jurídica gratuita aos necessitados é prestado por escritório de prática jurídica pertencente a instituição de ensino superior, cuja finalidade também é a de atender às exigências de estágio obrigatório supervisionado dos discentes, associando-se ensino à extensão.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.792, destacou o Relator, Ministro Dias Toffoli (DJe de 1º.8.2017) em seu voto condutor que *“não se veda aqui o exercício do serviço de assistência jurídica gratuita aos necessitados*



ADPF 279 / SP

pelos escritórios de prática jurídica das instituições de ensino superior, o qual já é de praxe na atualidade, pois, além de atender às exigências de estágio supervisionado, desempenha importante papel social, inclusive concretizando objetivos que as instituições de ensino devem promover, como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a conscientização dos discentes sobre sua responsabilidade social”.

O quadro aqui delineado, portanto, assemelha-se com a advocacia *pro bono* ou decorrente de parcerias com a Ordem dos Advogados do Brasil para a assistência à população carente.

Tem-se, assim, que a Lei municipal n. 735/1983, pela qual se instituiu a assistência judiciária no Município de Diadema/SP, foi recepcionada pela Constituição da República de 1988. Ademais, são válidos os arts. 2º, 15, 18 e 19 da Lei Complementar n. 106/1999, pelos quais organizada a Divisão de Assistência Judiciária no Município de Diadema.

7. Pelo exposto, voto pela improcedência da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

11

03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

DEBATE

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Presidente, esta ADPF 279 estava no Plenário Virtual, teve início de julgamento - aliás, já havia cinco votos em determinado sentido - e houve o pedido de destaque do eminente Ministro Dias Toffoli. Aqui, retorna-se à situação inicial, independente daqueles votos. Neste caso, portanto, o que se tem aqui é...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Essa observação que Vossa Excelência fez, quer dizer, o processo estava...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Estava no Plenário Virtual de 25 de setembro de 2020. No dia 1º, houve o pedido de destaque quando já havia o lançamento dos votos.

Acho que, posteriormente, Presidente, talvez, pudéssemos também discutir a possibilidade de o destaque ser em um primeiro momento, antes dos votos, porque - claro, os advogados, inclusive, já têm conhecimento do voto, o que não tem nenhuma dificuldade - o processo pode já ter andado - neste caso, tinha cinco votos, poderia ter sete votos, por exemplo - e voltar - este caso demorou um ano e pouco - para a pauta do presencial.

Talvez, devêssemos repensar um período inicial para que todos pudéssemos manifestar-nos no sentido do destaque em um primeiro momento, para que o processo, quando viesse, pelo menos, só com o voto do Relator. Não é nenhuma crítica, inclusive, porque eu também... primeiro pelo querido amigo, Ministro Dias Toffoli, ter...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - E há uma diferença entre pedido de destaque e de vista.



ADPF 279 / SP

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Claro! Às vezes, um segundo voto, por exemplo, divergente, leva-nos a pedir vista. Essa é uma matéria importante, porque é acesso à Justiça - a lei é de 1983. Acho que é, inclusive, um aperfeiçoamento necessário que a gente vai fazendo no andar do Plenário Virtual. Repito: eu mesma já pedi, talvez, destaque em outros momentos. Hoje, vejo que, talvez, a gente tenha que dar um passo adiante no aperfeiçoamento dessa prática.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministra Cármen Lúcia, permite um minutinho?

Cumprimento a Ministra Cármen, cumprimento nosso Presidente, Ministro Luiz Fux, Ministra Rosa, todos os Ministros, dizendo também da minha grande alegria e satisfação do retorno hoje, integral, das nossas atividades presenciais. Cumprimento o Ministério Público, Doutor Humberto.

Presidente, outro dia, também conversando sobre isso com a Ministra Cármen e o Ministro Fachin, surgiu uma ideia que, depois, podemos repensar em relação ao destaque. Nós, nos gabinetes, já sabemos, um período antes, quais ações irão entrar de quinta para sexta, à meia-noite. Poderemos reservar as 48 horas anteriores a isso para o destaque, porque, realmente, fica algo, às vezes, estranho: dois, três, quatro votaram, vem o destaque e começa do zero.

No caso da vista, não, porque votou, já é uma continuidade do julgamento. Como o destaque recomeça, poderíamos colocar quarta e quinta para destacar e, efetivamente, o julgamento, a apresentação dos votos, inclusive, do Relator, começaria no dia seguinte para o público externo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Ouço os Colegas, acho importante já que estamos presencialmente.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, peço a palavra. Cumprimento a todos na pessoa de Vossa Excelência e também manifesto minha grande satisfação em voltar ao convívio com os Colegas e com os servidores - sempre muito dedicados -, de maneira que expresse minha alegria por estar aqui em Brasília e no

ADPF 279 / SP

Supremo Tribunal Federal.

Senhor Presidente, acho que sempre podemos aperfeiçoar o Plenário Virtual, que foi um avanço extraordinário. Penso, no entanto, claro, salvo melhor juízo, que precisamos aprofundar um pouco mais. Às vezes, o pedido de destaque só surge a partir do momento em que temos conhecimento de um ou dois votos e, várias vezes, inclusive, a partir de uma divergência.

Quando pedimos destaque em vez de pedirmos vista, é porque entendemos - e acho que um Ministro do Supremo tem condições de fazer isso - que a matéria tem uma relevância, uma importância fora do comum, excepcional.

Na Segunda Turma, graças à intervenção, aos esforços e à compreensão do nosso Presidente, Ministro Nunes Marques, adotamos um procedimento que me parece bastante interessante. Quando alguém pede destaque, aquele que pediu é o segundo a votar, logo depois do relator, porque penso que, quando alguém faz este tipo de pedido, é porque quer apresentar um ponto de vista divergente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Aqui também. Acho que aqui no Plenário também.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Mas, aqui no Plenário, essa prática ainda não se cristalizou. Talvez possa ser adotada.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Não é regra.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Na Primeira Turma também. Aqui no Plenário, só quando quem destacou quer votar. Às vezes, aquele que destacou destacou, mas prefere aguardar. Mas também acho que é uma boa sugestão.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Essa ideia de Vossa Excelência é adotada no TSE.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente



ADPF 279 / SP

Nunes Marques, não é? Na Segunda Turma adotamos isso. Ainda que já existam alguns votos no Virtual, quem pede destaque passa a ser o segundo a votar, porque certamente ele quer dar alguma contribuição, tem um ponto de vista muito especial que quer trazer aos Colegas. Afinal de contas, estamos preocupados com a Justiça.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Ministro, como Vossa Excelência afirmou, quando se destaca, é porque se dá ênfase àquela matéria.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Isso.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Por isso que disse que precisaríamos, talvez, discutir melhor e amadurecer isso. O próprio Supremo - acho que nenhum de nós aqui participou -, quando foi votada a ação direta sobre a constitucionalidade do Estatuto da OAB, para que o advogado não falasse depois do início do julgamento, na tomada de votos, ficou sedimentado... Como veio o Plenário Virtual, há uma outra realidade processual e jurídica, então precisamos saber se o destaque volta a essa circunstância, pode ter cinco ou dez votos e, ao mesmo tempo, destacar.

Acho que, talvez, algumas coisas possam ser repensadas, como o pedido de destaque ter preferência no julgamento. Neste caso, o destaque é de 1º de outubro de 2020 e estamos trazendo hoje, dia 3 de novembro de 2021. A lei de Diadema que vamos apreciar é de 1983, vai fazer quarenta anos de vigência. Tudo fica, acho, um pouco desconforme. Podemos já adaptar.

Acho que o Presidente tem razão em que o aperfeiçoamento leva a que repensemos quais são as alternativas possíveis.

Mas, neste caso, como disse, cumprimentando, inclusive, meu queridíssimo Ministro Dias Toffoli, o pedido de destaque se deu porque esse é um tema que vem aqui ao Supremo... desde a década de 1980, vi que há precedentes considerando essa matéria.

ADPF 279 / SP

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Vamos aprofundar e, em breve, traremos uma solução consoante com todas as posições adotadas.

Muito obrigada, Ministra Cármen Lúcia!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Eu quem agradeço muito, inclusive as achegas dos Colegas.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DIADEMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES E ADVOGADOS DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - APAMD
ADV.(A/S)	: PEDRO TAVARES MALUF
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS ; ANADEP
ADV.(A/S)	: ILTON NORBERTO ROBL FILHO
ADV.(A/S)	: TATIANA ZENNI DE CARVALHO GUIMARAES FRANCISCO
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

OBSERVAÇÃO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Senhores Advogados, especialmente cumprimento os que assomaram à tribuna.

Algumas observações iniciais nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, que, como relatei, põe em questão a validade constitucional de uma lei de 1983 do Município de Diadema, que constituiu, instituiu, instalou um serviço de assistência judiciária naquele Município, e de quatro dispositivos da Lei Complementar Municipal n. 106/99, que dispõe sobre a estrutura e atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos e ali estabelece a assistência judiciária que pode ser prestada ou a ser prestada aos necessitados.



ADPF 279 / SP

Senhor Presidente, eu gostaria de fazer algumas observações iniciais nessa matéria. Primeiro, o que estamos falando é: os Estados e a União têm a obrigação constitucional de constituir a Defensoria Pública. Isso não está em questão nesta ação. Está em questão é se apenas as Defensorias Públicas dos Estados e dos Municípios podem atuar na assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei, dando aplicação e efetividade aos necessitados de assistência judiciária em todo Brasil.

Eu sou fã da Defensoria Pública, tenho reiterado isso desde o período da Constituinte, em que lutamos por isso, por ter essa Defensoria Pública inserida no sistema constitucional. Acho que cumpre uma função muito importante.

Aqui, no Supremo, nós todos, juízes, temos dado testemunho da importância da Defensoria na atuação, inclusive, neste Supremo Tribunal Federal, trazendo teses novas. Nas Turmas, atuam com absoluta prioridade, engajamento e uma dedicação enorme.

Portanto, apenas ressalto que nós não estamos aqui cuidando da Defensoria. Acho que ninguém, em sã consciência, no Brasil, cuida de qualquer dado referente à diminuição. O Brasil tem hoje 5.668, para alguns 5.568, Municípios. Pelos dados do Ipea de agosto deste ano, em quase 6.000 Municípios, estão em efetivo exercício 6.235 defensores. Portanto, não teria quase que um defensor para cada Município. Foi dito da tribuna das comarcas. O munícipe, o cidadão não está na comarca, está, lá, precisando de uma ajuda, de uma proteção. Não há número suficiente de defensores para a demanda em um país que tem pessoas que só agora sabem dos seus direitos, porque, até década de 70, 80, a maioria dos brasileiros sequer sabia dos seus direitos - não se reivindica direito que não se conhece. Agora se reivindica e se quer ter acesso a um advogado que seja dativo, que seja *pro bono*, que seja da OAB, que seja das universidades - que não tem nenhuma diferença na prestação, com a devida vênua da menção feita pelo Doutor Bruno Arruda, até porque, se a universidade tem autonomia para montar seu serviço de assistência judiciária, no seu departamento, o Município não tem? A autonomia constitucional conferida ao Município é expressa!



ADPF 279 / SP

Portanto, não estamos falando aqui nada que diga respeito à Defensoria. Sequer fiz menção aos precedentes que foram, várias vezes, mencionados pela singela circunstância de que, ali, estávamos dizendo que o Estado de São Paulo, até a data daquele julgamento, fazia convênios para não ter a carreira e instalar a defensoria - era outro assunto. Aqui estamos falando: há de haver uma Defensoria Pública em todos os Estados e da União, com todos os recursos necessários na medida do que se tem até agora - muito aquém do que as Defensorias precisam, muito aquém do que o Brasil precisa.

E a responsabilidade pela efetividade jurídica e social dos direitos fundamentais não é apenas do Estado, é obrigatório ser do Estado, mas a sociedade, quando pode, tem que ajudar, tem que cooperar. Os Municípios, como entes da Federação, igualmente.

Portanto, apenas faço esse registro porque, tanto nos memoriais quanto agora na tribuna, fez-se referência específica a esses dados. Não estamos falando, portanto, da autonomia, da obrigatoriedade de ter Defensorias Públicas que sejam estruturadas de acordo com a necessidade brasileira. O que se cuida aqui é de um outro dado: Municípios podem ter assistência judiciária na sua administração, ao organizar a sua administração, de modo a contribuir, simultaneamente, como, aliás, foi dito pelo Procurador do Município de Diadema, lá no próprio sítio eletrônico, há referência à Defensoria Pública.

E aqui eu dou um testemunho até de que, quando um defensor, por exemplo, indicado em penitenciárias - vou dizer de capitais mesmo - entra em férias, as pessoas que estão ali precisando entram em desespero. Em várias visitas que faço, eles dizem: quanto mais pessoas e advogados disponibilizados...

Portanto, na minha compreensão, melhor. E não vejo óbice constitucional a que isso ocorra, como rapidamente vou, então, esquadrihar do que pus em meu voto.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Boa tarde, Senhor Presidente! Boa tarde, Senhoras e Senhores Ministros! Boa tarde, Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Senhores Advogados que se manifestaram, Senhoras e Senhores!

Senhor Presidente, pedi destaque em razão da importância do tema e da necessidade de pensar sobre ele com maior profundidade, tendo em vista que trata exatamente do acesso à Justiça pela população mais carente.

Senhor Presidente, os argumentos expostos no voto da eminente Ministra **Cármen Lúcia me convenceram**. Portanto, acompanho seu voto pela improcedência da ação.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República.

Depois de aditada a petição inicial, acabaram impugnadas a Lei n. 735, de 23 de novembro de 1983, bem assim os arts. 15, 18 e 19 da Lei Complementar n. 310, de 16 de dezembro de 1999, com as alterações promovidas pela Lei Complementar n. 310, de 19 de março de 2010, e pela Lei Complementar n. 345, de 19 de dezembro de 2011, todas do Município de Diadema/SP.

Os dispositivos questionados referem-se à criação, à organização e às atribuições confiadas ao órgão hoje denominado Departamento de Assistência Judiciária e Procon, no Município de Diadema, em São Paulo.

O arguente sustenta que é tarefa entregue à União, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal a instituição e manutenção da Defensoria Pública (CF, arts. 134 e 135), de modo que não caberia ao Município imiscuir-se nesse mister.

Portanto, segundo alega o Procurador-Geral da República, o Município de Diadema, ao instituir órgão destinado à orientação jurídica e à defesa dos necessitados, teria invadido esfera de competência legislativa reservada à União, em concorrência com Estados-Membros e Distrito Federal (CF, art. 24, XIII, §§ 1º e 2º), ao arripio do preceito fundamental da forma federativa de Estado (CF, art. 1º, *caput*, e art. 60, § 4º, I).



ADPF 279 / SP

Os Poderes Legislativo e Executivo do Município prestaram informações.

Foram admitidos como *amici curiae*: a Associação dos Procuradores e Advogados do Município de Diadema/SP; a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos; e a Defensoria Pública da União.

Destacado o processo do Plenário Virtual, torna à pauta de julgamento.

Eis o contexto.

Passo ao voto.

Em preliminar, duas breves observações:

1ª) O objeto impugnando é lei municipal, não suscetível de fiscalização abstrata em ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade;

2ª) A norma impugnada foi editada em 1983, antes, portanto, da nova ordem constitucional, inaugurada em 5 de outubro de 1988. Sendo assim, eventual incompatibilidade com a vigente Lei Maior haverá de ser resolvida com base nas regras de direito intertemporal, não se tratando propriamente de inconstitucionalidade.

Logo, está presente o requisito da subsidiariedade e, conseqüentemente, é adequada a via processual eleita.

No mérito, observo que as atribuições confiadas ao Departamento de Assistência Judiciária e Procon da cidade de Diadema, em São Paulo, nada obstante o *nomem iuris* que ao órgão se outorgou, revela a existência de **uma autêntica Defensoria Pública na esfera municipal**, concebida



ADPF 279 / SP

para a orientação jurídica e a defesa dos necessitados, nas expressões de que se utiliza o art. 134 da Constituição Federal.

Veja-se a redação dos arts. 1º e 11 da Lei n. 735/1983 do referido Município:

Art. 1º. Com a finalidade de amparar a população carente de Diadema, em sua necessidade de seu direito à obtenção de Justiça, fica criada e instituída a Assistência Judiciária do Município, que ficará subordinada diretamente ao Departamento Jurídico, cujo funcionamento e atribuições serão reguladas pela presente lei e pelos demais dispositivos legais aplicáveis à matéria, inclusive e especialmente as contidas na Lei n. 4.215/63.

[...]

Art. 11. Salvo casos excepcionais, de comprovada emergência, a critério do Departamento Jurídico da Prefeitura, a atuação do Serviço de Assistência Judiciária terá sua atuação limitada aos seguintes casos:

- a) procedimento especiais de jurisdição voluntária prevista no Livro IV, Título II do Código de Processo Civil Brasileiro à exceção da Organização e Fiscalização das Fundações e Especialização da Hipoteca Legal;
- b) requerimento de alimentos provisionais ou de pensão alimentícia;
- c) investigação de paternidade;
- d) suprimento de idade e, em casos especiais a critério da Assistência, suprimento de consentimento;
- e) defesa em procedimentos de despejo e ações possessórias, em casos especiais, quando envolva interesses coletivos, de acordo com o prudente critério do Departamento Jurídico;
- f) retificação de assentos e registros civis;
- g) postulação em benefício de réu preso, em casos excepcionais, apreciados sob o ângulo do interesse social e humanitário, resguardando-se sobretudo o aspecto de

ADPF 279 / SP

segurança da população e a critério do Departamento Jurídico;
h) orientação jurídica e social verbal, dentro dos critérios prescritos na presente Lei.

Houve notícia de alterações legislativas no âmbito municipal que supostamente tornariam sem objeto esta demanda. Porém, como bem observado pela Procuradoria-Geral da República (PGR) – peça 23 –, essas modificações não atingiram o cerne da discussão, qual seja, saber se o Município pode instituir serviço de assistência judiciária local para pessoas necessitadas. Nesse sentido, disse a PGR:

O fundamento central da ação é de que o art. 24, inciso XIII, da Constituição da República prevê competência legislativa concorrente a respeito de matérias referentes a assistência jurídica e à defensoria pública. Nesse âmbito, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados (art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição), e não contempla os Municípios.

Os novos atos normativos, mesmo sem aditamento à inicial, não importariam em prejuízo ao cerne da ação, pois se limitam a promover alterações de nomenclatura do “Departamento de Defensoria Pública da Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ)” (art. 2º da LC 106/1991) para “Departamento de Assistência Judiciária e Serviço de Defesa do Consumidor” (art. 5º da LC 310/2012) e, posteriormente, para “Departamento de Assistência Judiciária e PROCON” (art. 1o da LC 345/2013).

Essas alterações legislativas não repercutem no núcleo da discussão, que permanece tal qual apresentada originariamente, a respeito da falta de competência dos municípios para legislar a respeito de assistência jurídica e defensoria pública.

Sem embargo, em homenagem à segurança jurídica e a fim de evitar discussões processuais pouco produtivas, promove-se aditamento da inicial e ressalta-se que, no processo objetivo, essa medida pode se dar a qualquer tempo, antes do julgamento da ação.



ADPF 279 / SP

Na espécie, o âmbito de atuação da Assistência Judiciária de Diadema/SP, hoje denominada Departamento de Assistência Judiciária e Procon, mostra-se menos extenso que aquele confiado às Defensorias Públicas, porém revela, em vários pontos, intersecção com o conjunto de atribuições dessas últimas.

Além disso, os ocupantes dos cargos do aludido Departamento de Assistência Judiciária não detêm as prerrogativas institucionais próprias das Defensorias Públicas, a exemplo da inamovibilidade e das autonomias funcional e administrativa, que não se fazem presentes no Departamento de Assistência Judiciária e Procon, em Diadema, São Paulo.

Tais distinções, todavia, não são suficientes para eliminar a evidente apropriação, pelo órgão municipal, de **tarefas típicas de Defensoria Pública**.

Ocorre que o modelo inaugurado com a Constituição de 1988, ao contrário do que outrora até poderia ocorrer, entregou à União, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, **e apenas a eles**, a tarefa de instituir e manter Defensorias Públicas, com as funções e prerrogativas institucionais elencadas nos arts. 134 e 135 da Lei Maior.

É verdade que a Constituição não submeteu a monopólio público a assistência judiciária gratuita aos necessitados, tanto assim que advogados particulares podem exercer livremente a advocacia *pro bono*, atendidos os requisitos éticos estipulados pelo Conselho Federal da OAB. Todavia, **se a assistência judiciária gratuita for prestada pelo Poder Público, tem de sê-lo por meio da Defensoria Pública**. É o que decorre da própria estruturação orgânica concebida pela Constituição Federal.

A Constituição (art. 134, § 1º), para melhor caracterização dos



ADPF 279 / SP

contornos fundamentais da Defensoria Pública, estabeleceu a necessidade de edição de uma Lei Orgânica, sob a forma de lei complementar de iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, "d"), voltada a organizar a Defensoria Pública da União e a prescrever normas gerais para a organização das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal. Tal lei complementar foi elaborada ainda em 1994 – LC n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Segundo esse diploma legal (art. 4º, § 5º), **qualquer assistência judiciária gratuita prestada pelo Estado deve se dar por meio da Defensoria.**

Outra hipótese seria a de que a assistência judiciária gratuita, no caso, se revelaria uma forma de **assistência social**. Mas aqui também esbarra o intérprete no fato de a Constituição claramente haver separado a **assistência judiciária gratuita** (arts. 5º, LXXIV; 24, XIII; 134; 135), cujas ações governamentais devem estar a cargo das Defensorias Públicas, da **assistência social em geral** (arts. 203 e 204), passível de ser exercida por qualquer dos entes da Federação.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – também não prevê, entre os serviços assistenciais, a prestação de assistência judiciária gratuita, certamente no pressuposto de esse tema carecer de disciplina própria. No art. 15 da LOAS, que transcrevo a seguir, está previsto o âmbito de atuação dos Municípios no tema da assistência social:

Art. 15. Compete aos Municípios:

- I – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)
- II – efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- IV – atender às ações assistenciais de caráter de



ADPF 279 / SP

emergência;

V- prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei. [serviços psicossociais]

VI – cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

VII – realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Já se vê que entre as competências municipais não está o serviço de assistência judiciária gratuita, de modo que a assunção desse serviço por Município contraria a organização administrativa estabelecida pela Constituição Federal e pela legislação que a regulamenta.

Os Municípios devem atuar sobretudo na prestação de **serviços públicos de interesse local** (CF, art. 30, V), além de outros expressamente indicados na Constituição, entre os quais **não se inclui a assistência judiciária a pessoas carentes**. Também não parece razoável inserir o tema entre aqueles do chamado “interesse local”, dado que a assistência judiciária pode ter efeitos muito amplos, inclusive fora do território da cidade.

Ao buscar atender demanda dos cidadãos para a qual a Constituição reservou a atuação aos entes políticos maiores (União, Estados-Membros e Distrito Federal), o Município **não apenas verte recursos públicos para a satisfação de um serviço que não é seu**, em detrimento de suas verdadeiras competências, como também **agride o pacto federativo**, no qual as autonomias se realizam simultaneamente a partir de uma postura de obediência aos quadrantes, administrativo e legislativo, reservados a cada um dos entes políticos.

É certo que há subdimensionamento dos quadros das defensorias públicas estaduais, e, por isso, a preocupação do Município de Diadema



ADPF 279 / SP

em atender a demanda dos seus cidadãos tem certo apelo prático. No entanto, a Constituição Federal foi inclusive reformada, por meio da Emenda de n. 80, de 4 de junho de 2014, com o intuito de estabelecer regra de proporcionalidade entre a população local e a quantidade de defensores residentes. Nesse sentido, dispõe o art. 98 do ADCT, na redação dada pela referida Emenda:

Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Em outras palavras, a solução para os casos de carência de defensores públicos, segundo a Constituição, não passa pela delegação dos serviços aos Municípios, mas, sim, pela contratação de mais defensores.

O § 1º c/c o caput do art. 98 do ADCT prescreve que, no prazo de oito anos, considerada a publicação da Emenda Constitucional em 2014, cada unidade jurisdicional deverá contar com número de defensores públicos proporcional à efetiva demanda e à respectiva população. Isto é, se essa norma não for observada até o fim do prazo, em 2022, decerto poderão ser manejados instrumentos próprios para fazer valer o comando, mostrando-se, em todo caso, inadequada a assunção do serviço pelos Municípios.

Diante das razões expostas, fica claro que a existência, de fato, de



ADPF 279 / SP

uma verdadeira defensoria pública no âmbito do Município de Diadema não se compatibiliza com a ordem constitucional inaugurada em 5 de outubro de 1988, por violar o **pacto federativo**, assim como o **modelo de assistência judiciária gratuita instituído pela Constituição de 1988** (arts. 21, XIII; 22, XVII; 24, XIII; 48, IX; 61, § 1º, II, "d"; e 134).

Em face do exposto, conheço desta arguição de descumprimento de preceito fundamental e, ao fazê-lo, julgo procedentes os pedidos nela formulados para **declarar incompatíveis com a Constituição Federal os seguintes diplomas legislativos do Município de Diadema/SP:**

- a) Lei n. 735, de 23 de novembro de 1983;
- b) Lei Complementar n. 106, de 16 de dezembro de 1999;
- c) Arts. 15, 18 e 19 da Lei Complementar n. 310, de 16 de dezembro de 1999, com as alterações que promovidas pelas Leis Complementares n. 310/2010 e 345/2011.

É como voto.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

INCIDÊNCIAS AO VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Faço uma pausa apenas para fazer um registro; primeiro, parabenizando o voto da eminente Relatora; segundo, registrando a preocupação da municipalidade em se aparelhar e devolver à população uma prestação de assistência judiciária mais proporcional e adequada à necessidade dos munícipes. Entretanto, também registro minha preocupação com o eterno embate entre moral e Direito, e apreciação moral pelas pessoas sobre os fenômenos devolvidos ao Poder Judiciário.

Sei que os argumentos morais influem, mas ainda estou renitente em permitir que eles modifiquem o Direito. Inclusive, porque, se assim for, quem vai corrigir o argumento moral? Por vezes – e não me refiro a esta assentada, este julgamento, nem faço nenhuma crítica, de forma alguma, a nenhum dos membros do Poder Judiciário brasileiro, mas talvez valha pela observação –, o Direito – não falo do Poder Judiciário – tem sido, nos últimos anos, refém de opiniões morais.

Em que pesem a sensibilidade do tema e a preocupação não só de parte do Judiciário mas também do agente público ou dos agentes públicos à frente daquela municipalidade, entendo que, no caso, sem passar despercebida toda essa preocupação, pedindo a mais respeitosa vênua àqueles que pensam de forma contrária, estaríamos inaugurando e autorizando praticamente 5,5 mil municípios no Brasil a instalar suas Defensorias Públicas. Muitos aqui sabem como funciona o Brasil. O Brasil não é Diadema; o Brasil é o interior do Piauí, é o interior do Acre.

Quero apenas esposar minha preocupação nesse sentido. Sei que a maioria do Judiciário pensa de forma diferente, mas, diante das razões



ADPF 279 / SP

expostas, Senhor Presidente, a mim ficou clara a existência, de fato, de uma verdadeira defensoria pública no âmbito do Município de Diadema, o que, a meu sentir, não se compatibiliza com a ordem constitucional inaugurada em 5 de outubro de 1988.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Senhor Presidente, também agradecendo o voto divergente do Ministro Nunes Marques, gostaria apenas de fazer um registro que me parece da maior importância. Foi dito agora, ao final, por Sua Excelência, sobre sua preocupação - que acho que é da história deste Supremo Tribunal Federal - de apenas ficar adstrito a termos jurídicos. Em meu voto, nada constou sobre moral, inclusive porque, como disse, os elementos arguidos eram relativos à inconstitucionalidade formal: competência ou não do Município, em face do que dita a Constituição Federal, para estabelecer assistência judiciária.

Não me comporto e nem considero aqui nada que não esteja na Constituição, portanto não houve nenhum tipo de argumento moral ou que não estivesse calcado rigorosa e exclusivamente em norma constitucional. Preocupo-me sim com a moral, mas em outros campos, não nas decisões. Em minha vida e na dinâmica do meu país o que me preocupa, inclusive, é a falta de moral; a moral não me preocupa. Não a adoto como razão de decidir, apenas para ficar claro.

Entendo perfeitamente a preocupação e, claro, a visão divergente que tem, mas a condução deste processo e o voto exarado nada, nada, nada têm a ver com moral; têm a ver com o texto constitucional expresso sobre repartição de competências na federação brasileira. Só isso.

Muito obrigada, Presidente. Muito obrigado, mais uma vez, Ministro Nunes Marques.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Senhor Presidente, uma mínima intervenção, apenas para ratificar as palavras da eminente Relatora. Nas duas expressões que usei, falo da apreciação moral das pessoas sobre o fenômeno. Das pessoas – eu quis me reportar à população.

Segundo, eu disse que o Direito vem ultimamente sendo refém de opiniões morais. Não o Poder Judiciário; o Direito. O Direito é exatamente a essência de tudo que é produzido, inclusive dentro do Poder Legislativo.

Então, ratificando as palavras da Relatora, em nenhum momento me manifestei sobre a apreciação moral no voto de Sua Excelência, nem em relação ao Poder Judiciário, e essa apreciação moral das pessoas.

Era só para deixar claro, já pedindo escusas se, eventualmente, fui mal interpretado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Não, Ministro, apenas porque o Supremo Tribunal Federal é igual um maestro com a batuta na mão: qualquer movimento que façamos aqui, tem uma repercussão enorme. Então, a referência à moral em um voto em que Vossa Excelência diverge poderia parecer que o Supremo Tribunal Federal do país pudesse estar a tratar de moral. Não, este Supremo Tribunal Federal tem uma história de garantia de liberdades, aí sim, mas interpretando o que está no Direito Constitucional, basicamente. Aqui, no caso da assistência judiciária, nós temos até documentos internacionais.

Mas agradeço a Vossa Excelência por ter enfatizado exatamente que,

ADPF 279 / SP

quanto ao meu voto e quanto à conduta do Supremo Tribunal Federal, se parte, em algum momento, foram mal interpretados no sentido de moral. O Supremo não tem essa história, o Supremo tem compromisso com o Direito brasileiro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu entendi a observação de ambos os eminentes Colegas. O que o Ministro Nunes Marques me pareceu dizer é que nós não estamos julgando no âmbito macro de ter ou não acesso à Justiça, porque a população poderia entender que o Supremo Tribunal Federal, no voto de Sua Excelência, o Ministro Nunes Marques, está negando acesso à Justiça.

Vossa Excelência justificou o seu voto. Ficou claro.

E foi muito feliz a observação da Ministra Cármen Lúcia.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, cumprimento Vossa Excelência novamente, cumprimento a Ministra-Relatora pelo voto e a divergência inaugurada pelo Ministro Nunes Marques.

Presidente, eu já havia juntado voto por escrito, acompanhando a eminente Ministra-Relatora, e acompanharei novamente aqui na sessão presencial, fazendo rápidas e ligeiras observações.

Eu me preocupo muito, Presidente - e falo com absoluta tranquilidade, porque duas vezes, como secretário de estado, em São Paulo, auxiliei a criação e a formatação da Defensoria Pública -, que o Brasil não se desenvolva para ser uma república das instituições e, em determinado momento da trajetória, vira uma república de corporações. Com todo o respeito que tenho, respeito e admiração à Defensoria Pública, a defesa que faz a Defensoria Pública do afastamento da Lei de Diadema, neste caso, é uma defesa corporativa, não é uma defesa institucional.

A Constituição, no art. 5º, LXXIV, traz como direito fundamental que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos". O Estado brasileiro: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. É uma norma de aplicação imediata - § 1º do art. 5º: "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".

O que fez a Constituição - e aqui, me parece, é a minha grande divergência com a divergência do eminente Ministro Nunes Marques - para auxiliar na instrumentalização do art. 5º, LXXIV, foi criar uma obrigatoriedade a dois entes federativos. Todos os entes federativos têm essa obrigação.

Agora, já instrumentalizado pela Constituição, o legislador constituinte, na União, previu o art. 21, XIII. Não previu como



ADPF 279 / SP

competência privativa administrativa da União a prestação de assistência jurídica integral, não! Previu que deve financiar, criar a Defensoria Pública da União. O mesmo devem fazer os estados, arts. 134 e 135.

Nós não podemos, aqui, com todo respeito aos posicionamentos em contrário, confundir uma obrigatoriedade que a Constituição dirigiu à União e aos estados, a criação de Defensorias públicas, com uma privatividade do exercício do direito de defesa. Amanhã, se a OAB, com todos os advogados do país, quiser instituir uma advocacia *pro bono* para tentar limpar a pauta de milhares e milhares de pessoas que estão esperando assistência jurídica, é inconstitucional? Tudo tem que passar pela Defensoria?

Vejam, por isso que eu disse que o Brasil deve ser uma República de instituições fortes, não de corporações preocupadas somente com a suas questões. Em nenhum momento, nos arts. 134, 135 da Constituição, se estabeleceu a privatividade do exercício de defesa ou de assistência judiciária gratuita às Defensorias. Elas devem existir, e esse Supremo Tribunal Federal, em inúmeras decisões, várias delas citadas na tribuna, fortaleceu sempre as Defensorias. Elas devem ser autônomas, independentes, devem ter estrutura para concretizar o art. 5º, LXXIV.

Agora, se os municípios quiserem auxiliar, não podem? Se o povo carente bate na porta do município e o município vê, e aqui também, com a devida vênia à divergência, não me parece que haja interesse local mais expresso do que cuidar do interesse de cada um dos munícipes. Vossa Excelência foi promotor e o juiz do interior; eu fui promotor, no interior, do tempo que o Ministério Público fazia - do tempo parece muito tempo - do tempo que o Ministério Público também fazia essa função. Nós atendíamos o público, encaminhávamos - essa assistência judiciária ainda não existia, a Defensoria, - e havia um convênio da OAB. Ora, se o município se preocupou, Município de Diadema, desde 1983, com isso... Preocupou-se por só interesses políticos - foi dito da tribuna.

Aqui também, com o devido respeito, de forma agressiva e grosseira, foi dito que eventualmente a procuradoria do município poderia ter outros interesses, que ela não tem competência para isso ou aquilo. A



ADPF 279 / SP

Defensoria Pública então que procure e faça uma parceria, como Procon estadual faz com os Procons municipais, como a Polícia Militar faz com as guardas municipais. O interesse que deve ser resguardado não é o corporativo; o interesse que deve ser resguardado é o interesse do hipossuficiente.

A Ministra Cármen, bem disse, não existe uma comarca do país, uma cidade que não tenha uma fila de atendimento.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Vossa Excelência me permite?

Imagine Vossa Excelência, qualquer um de nós pode imaginar, que uma mulher, com a machadinha na cabeça, bate na porta do prefeito de uma cidade do interior do Norte de Minas, que não tem, às vezes, comarca com juiz, e ela precisa de saber o que ela vai fazer. Faz o quê? Diz que "olha, lamento muito, mas isso é com a Defensoria"? Quem, em sã consciência, poderia dizer que isso é cumprir a Constituição? Isto é que me preocupa no argumento jurídico posto como direito fundamental, que Vossa Excelência enfatiza.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente.

O Vice-Procurador-Geral, Doutor Humberto bem salientou, aqui, o direito é a liberdade. O direito à liberdade não é exclusivo e privativo de uma instituição. Ela deve ser organizada, deve ser cada vez mais forte. E torcemos todos para que haja o dia em que não haja necessidade de nenhum município complementar, até porque, se não houver necessidade do município nessa complementação, o prefeito, a Câmara Municipal, as autoridades municipais vão direcionar esses recursos para outras questões de interesse local também.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Vossa Excelência lembrou nossos passados. Eu fui promotor e depois fiz concurso para a magistratura.

A grande realidade é que todos os problemas jurídicos, quando surgem, vão bater na prefeitura, eles batem na prefeitura. No Rio de



ADPF 279 / SP

Janeiro, quando nós conseguimos inaugurar os juizados especiais em todas as 64, 65 comarcas, os prefeitos agradeceram muitíssimo, porque até os problemas judiciais iam direto para a prefeitura.

No Rio de Janeiro, por exemplo, a defensoria era carreira inicial do Ministério Público. Por quê? Porque o Ministério Público fazia realmente as vezes dessa assistência jurídica.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exato.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Então, Vossa Excelência me fez empreender um mergulho no meu passado, não tão distante para Vossa Excelência, mas amazonicamente distante para mim.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - E quantos e quantos municípios não criam também várias câmaras de mediação para auxiliar exatamente no quê? Na assistência jurídica integral e gratuita.

Aqui, da mesma forma que a eminente Ministra Cármen Lúcia, a eminente Relatora colocou, é uma questão eminentemente jurídica, a meu ver, de competência. Não há nenhuma previsão de competência privativa da União ou de competência concorrente somente da União e dos Estados. Aqui o art. 5º, LXXIV, como eu disse, diz que o Estado brasileiro como um todo prestará assistência jurídica integral.

E aqui - como prometi ser breve, Presidente - há uma outra questão importantíssima: não vejo como isso - a existência dessa assistência jurídica integral ou, pelo menos, gratuita do Município de Diadema - possa estar obstaculizando ou atrapalhando o fortalecimento da Defensoria Pública paulista. São orçamentos diversos, como bem salientado pela eminente Ministra-Relatora. O orçamento municipal é um. Se o prefeito e a câmara municipal não destinarem o orçamento para isso, isso não vai para a Defensoria Pública. "Ah, mas na organização da Defensoria Pública vai olhar o município e não vai..." Veja, isso é um problema de organização.

Eu faço o paralelo com a questão que vivenciei de segurança pública: quando organizávamos a distribuição dos novos concursos da polícia militar, nós não íamos olhar se aquele município tinha guarda civil ou não. A polícia militar se estruturava enquanto polícia do estado e, depois



ADPF 279 / SP

da estruturação município por município, onde houvesse uma guarda municipal, pretendia uma atuação conjunta, com cada uma, obviamente, dentro das suas competências, que é isso que eu entendo que a Defensoria Pública deveria procurar, seja com Diadema, seja com outros municípios.

E volto a insistir, como fez a eminente Ministra-Relatora, que todos nós não só admiramos como já votamos aqui pelo fortalecimento da Defensoria e torcemos, obviamente, para que haja um determinado momento em que nem se precise de uma complementação dos municípios. Porém, enquanto existir isso, essa complementação, a meu ver, é bem-vinda para cumprir o que o art. 5º prevê como um direito fundamental, que é a assistência jurídica integral.

Assim, Presidente, pedindo todas as vênias à divergência, ao eminente Ministro Nunes Marques, acompanho integralmente a Ministra-Relatora.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório elaborado pela i. Ministra Relatora.

Trata-se, em apertada síntese, de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, em face de duas leis do Município de Diadema, ao argumento de que os dispositivos impugnados instituiriam uma espécie de Defensoria Pública Municipal, violando o contido nos artigos 1º, caput; 24, XIII, §§ 1º e 2º; 60, § 4º, I; e 134, § 1º; e 134, § 1º da Constituição da República.

As normas impugnadas, após a emenda à inicial promovida pela arguente, são as seguintes:

Lei n. 735/1983 do Município de Diadema

Art. 1º Com a finalidade de amparar a população carente de Diadema, em sua necessidade de seu direito à obtenção de Justiça, fica criada e instituída a Assistência judiciária do Município, que ficará subordinada diretamente ao Departamento Jurídico, cujo funcionamento e atribuições serão reguladas pela presente lei e pelos demais dispositivos legais aplicáveis à matéria, inclusive e especialmente as contidas na Lei nº 4.215/63.

Art. 2º A Assistência Judiciária é inteiramente gratuita e tem como objetivo proporcionar à população carente de Diadema um atendimento específico no sentido de possibilitar-se orientação jurídica para seus problemas mais agudos e dar-lhe condições de postular em Juízo a solução de suas questões judiciais mais prementes.

Art. 3º A Assistência Judiciária será integrada por advogado militantes e estudantes de Direito que tenham



ADPF 279 / SP

completado o 3º (terceiro) ano do Curso, em número condizente com a demanda da população carente, beneficiária de seus serviços.

Parágrafo Único. O quadro da Assistência Judiciária poderá ser suplementado por Assistentes Sociais e Escreventes, se e quando ficar comprovada a necessidade dos serviços de tais elementos, para o desempenho de suas finalidades.

Art. 4º A Assistência Judiciária somente atenderá pessoas comprovada e reconhecidamente carentes, situação essa que deverá ser reconhecida através do serviço de Assistência Social do Departamento de Promoção Humana da Prefeitura após rigorosa triagem das alegadas condições de penúria do eventual beneficiário do atendimento.

Parágrafo Único. Verificando, a qualquer tempo, que o pretendente à assistência não reúne as condições adequadas para tanto, a Assistência Judiciária deixará de atendê-lo e o encaminhará ao D.D. Ministério Público da Comarca, o qual decidirá sobre a espécie de atendimento a ser dispensado ao mesmo.

Art. 5º A Assistência Judiciária atuará, prioritariamente, na esfera cível do Direito, voltada, de preferência, para as questões de relevante motivo social, atendendo, também, os casos que lhe sejam remetidos pelo D.D. Ministério Público da Comarca e que estejam dentro de sua alçada, desde que, o interessado tenha seu estado de carência reconhecido na forma do artigo anterior.

Art. 6º Os membros integrantes da Assistência Judiciária, são remunerados pela Prefeitura de Diadema, com verbas destacadas das dotações orçamentárias dos Departamentos a que estejam afetos.

Parágrafo Único. É vedado a qualquer membro da Assistência Judiciária a prestação de quaisquer serviços a outros advogados alheios a esta, ainda quando os membros sejam nomeados como "dativos", pelo D.D. Ministério Público da Comarca, para atender a casos e pessoas não enquadrados nos parâmetros estabelecidos nos artigos 4º e 5º da presente Lei.



ADPF 279 / SP

Art. 7º Os membros da Assistência Judiciária estão subordinados somente à orientação social e jurídica emanada da Prefeitura Municipal, atuando sempre e somente em objetivos de cunho social e humanitário.

Art. 8º Todos os Membros da Assistência Judiciária estão sujeitos, no que lhes for aplicável, aos dispositivos legais vigentes sobre a matéria e aos preceitos contidos na Lei nº 4.215/63, aplicando-se, também à sua atuação, os dispostos contidos no parágrafo único do Art. 2º e no Art. 3º da Lei nº 1.060/60.

Art. 9º É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária prestar orientação ou assistência de qualquer espécie a terceiros, em oposição aos direitos e interesses da Municipalidade de Diadema.

Parágrafo Único. Advogados ou estagiários não integrantes da Assistência Judiciária que, eventual e esporadicamente, estejam prestando sua colaboração profissional à mesma, ficam igualmente sujeitos às restrições convenionadas no "caput" deste artigo, enquanto perdurar o aludido concurso profissional.

Art. 10 - É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária o recebimento de quaisquer honorários, gratificações ou compensações dos assistidos.

§ 1º - Ficam igualmente sujeitos às restrições contidas no "caput" deste artigo, os advogados e estagiários não integrantes da Assistência Judiciária, quando estejam, prestando sua colaboração profissional à mesma.

§ 2º - Os profissionais não integrantes da Assistência Judiciária, caso queiram prestar à mesma sua colaboração profissional, ficam cientes do compromisso de fazê-lo espontânea e gratuitamente.

§ 3º - Quando estejam atendendo profissionalmente, algum beneficiário da Assistência Judiciária, os profissionais não integrantes da mesma contarão com o concurso dos membros integrantes da Assistência, bem como de todos os meios materiais de que esta disponha, restringida, porém, tal



ADPF 279 / SP

colaboração, aos casos de beneficiário assistido pela Assistência judiciária, na forma da presente Lei.

Art. 11 - Salvo casos excepcionais, de comprovada emergência, a critério do Departamento Jurídico da Prefeitura, a atuação do Serviço de Assistência Judiciária terá sua atuação limitada aos seguintes casos:

a) - procedimento especiais de jurisdição voluntária prevista no livro IV, Título II do Código de Processo Civil Brasileiro à exceção da Organização e Fiscalização das Fundações e Especialização da Hipoteca Legal;

b) - requerimento de alimentos provisionais ou de pensão alimentícia;

c) - investigação de paternidade;

d) - suprimento de idade e, em casos especiais a critério da Assistência, suprimento de consentimento;

e) - defesa em procedimentos de despejo e ações possessórias, em casos especiais, quando envolva interesses coletivos, de acordo com o prudente critério do Departamento Jurídico;

f) - retificações de assentos e registros civis;

g) - postulação em benefício de réu preso, em casos excepcionais, apreciados sob o ângulo do interesse social e humanitário, resguardando-se sobretudo o aspecto de segurança da população e a critério do Departamento Jurídico;

h) - orientação jurídica e social verbal, dentro dos critérios prescritos na presente Lei.

i) - constrangimento ilegal ou preconceituoso que venha causar prejuízo à vida profissional ou pessoal da vítima, como aos portadores de doenças infecto-contagiosas a exemplo dos portadores de HIV/AIDS.

Art. 12 - A Assistência Judiciária, será instalada em local adequado, proporcionado pela Municipalidade, a qual proporcionará, igualmente, todo o material, móveis, máquinas e utensílios necessários a seu funcionamento.

Art. 13 - Toda a documentação comprobatória do estado de pobreza, bem como a destinada à eventual postulação em

ADPF 279 / SP

Juízo, ficarão a exclusivo cargo do pretendente à assistência, sendo vedado à Assistência Judiciária destinar quaisquer verbas para obtenção de certidões, atestados, registros, documentos (pessoais ou não), cópias reprográficas, alvarás, autorizações, autenticações, selagens, reconhecimento de firmas e outras despesas similares.

Art. 14 - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 15 - A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Lei Complementar n. 106/1999 do Município de Diadema

Art. 2º - A Secretaria de Assuntos Jurídicos (SJ) tem a seguinte estrutura básica:

I Sistemas de Assessoria e Planejamento:

- a) Unidade de Apoio: Gabinete, Assessoria, Planejamento e Informações (GSJ);
- b) Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (CCON).

II Organização Departamental:

1 - Procuradoria Geral do Município (SJ-1), órgão com nível de Departamento, composta por 03 (três) Divisões, assim denominadas:

- a) Procuradoria Fiscal (SJ-11);
- b) Procuradoria Judicial (SJ-12);
- c) Consultoria Jurídica (SJ-13);

2 Departamento de Assistência Judiciária e Procon (SJ-2), composto por 01 (uma) Divisão e 01 (um) Serviço, assim denominados:

- a) Divisão de Assistência Judiciária (SJ-22);
- b) Serviço de Defesa do Consumidor (SJ-231). [...]

Art. 15 Além de outras atribuições definidas em regulamento, compete à Defensoria Pública superintender os serviços jurídicos e administrativos de suas procuradorias, por intermédio de um Diretor.



ADPF 279 / SP

[...]

Art. 18 São atribuições da Divisão de Assistência Judiciária, coordenada por um Chefe de Divisão:

I. prestar assistência judiciária aos munícipes legalmente necessitados na área cível, nos termos da lei específica;

II. prestar orientação jurídica aos munícipes legalmente necessitados no âmbito extrajudicial;

III. exercer outras atribuições fixadas em lei ou regulamento. [...]

Art. 19 São atribuições do Serviço de Defesa do Consumidor, coordenado por um Chefe de Serviço:

I. promover as medidas necessárias ao atendimento, orientação, conciliação e encaminhamento dos consumidores do Município;

II. exercer outras atribuições previstas em lei ou regulamento.

A i. Relatora votou, quando da remessa do feito para julgamento em Plenário Virtual, pela improcedência da ação, por compreender que a competência municipal para atuar no combate e erradicação da pobreza está contida no disposto no artigo 23, inciso X, da Constituição Federal, além de inexistir ofensa a quaisquer atribuições constitucionais das Defensorias Públicas.

Em análise do feito, comungo do entendimento da Ministra Relatora, razão pela qual, como já fiz no ambiente virtual, acompanho a conclusão pela improcedência da ação.

De fato, a instituição, pelo ente municipal, de serviço de assistência judiciária gratuita aos munícipes necessitados, para prestação de auxílio jurídico em matérias determinadas, encontra-se, em meu sentir, também dentro das competências municipais da forma como constitucionalmente expostas nos artigos 5º, inciso LXXIV, e 23, inciso X, da Constituição, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos



ADPF 279 / SP

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;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Como bem apontou a i. Relatora em seu voto, a legislação municipal impugnada não instituiu Defensoria Pública Municipal, mas serviço de prestação de assistência jurídica aos munícipes que necessitarem, sem interferir em nenhuma competência da Defensoria Pública Estadual.

De fato, como já me manifestei no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3792, o fato de a Defensoria Pública ser instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado a quem se incumbe, em nossa arquitetura constitucional, precipuamente, vivificar a garantia de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV, e art. 134, CRFB), não significa a impossibilidade de, suplementarmente, outras instituições públicas, tais como núcleos de prática jurídica das faculdades de Direito, colaborarem em tal mister. Aqui, também enquadro a possibilidade de os Municípios instituírem prestação de serviços de assistência jurídica aos munícipes necessitados, sem qualquer ingerência ou substituição aos serviços da Defensoria Pública.

Sustentam os *amici curiae* que representam os Defensores Públicos dos Estados e da União que a permissão para que os Municípios instituíam serviços como os ora debatidos afeta a garantia constitucional da autonomia das Defensorias, pois dificulta a busca de recursos e a



ADPF 279 / SP

expansão da instituição para atender a todos os jurisdicionados.

No entanto, não verifico a mácula alegada. A uma, porque o orçamento municipal destinado à prestação do serviço de assistência jurídica não concorre com o orçamento a ser destinado pelos Estados, Distrito Federal e União para a manutenção da autonomia e das relevantes atividades da instituição. A duas, porque não compreendo que a Constituição tenha conferido exclusividade às Defensorias Públicas para o cumprimento do disposto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição.

É inconstitucional que os Estados não organizem e assegurem autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas, ou que maculem seu correto funcionamento por meio de reduções orçamentárias injustificáveis; no entanto, a instituição de serviço municipal que atenda juridicamente aos necessitados, sem impedir ou interferir na prestação do serviço preconizado às Defensorias no artigo 134 da Carta Magna, não atinge nenhum preceito fundamental, da forma como indicados na exordial, razão pela qual acompanho a i. Relatora, votando pela improcedência da presente ação.

É como voto.

03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Prezado Presidente, muito boa tarde! Cumprimento Vossa Excelência, cumprimento nossas Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, presentes aqui em nossa bancada. Cumprimento os eminentes Ministros Ricardo Lewandowski, nosso Decano em exercício local, na data de hoje. Cumprimento os Ministros Luiz Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Kassio Nunes Marques. Cumprimento a Senhora Secretária do Plenário, Doutora Carmen Lilian, na pessoa de quem cumprimento todos os servidores. Cumprimento igualmente os ilustres advogados que estiveram na tribuna, nas pessoas do Vice-Procurador-Geral da República, Doutor Humberto Jacques, e do ilustre Advogado Doutor Ilton Norberto, igualmente presentes. Nenhuma discriminação aos demais, estou prestigiando os que estão presentes.

A hipótese é relativamente simples de ser formulada. Às vezes, é simples de formular, mas difícil de equacionar. Aqui cuida-se de saber se o município pode legislar criando um serviço de assistência judiciária para atendimento às pessoas hipossuficientes.

Desnecessário que se gaste maior energia, Presidente, exaltando a importância da defensoria pública dentro do sistema jurisdicional, diria, inclusive, dentro do sistema democrático brasileiro, como instituição admirável, que tem a simpatia, quase diria o afeto, de todos nós, como destacado pela eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, a quem especialmente cumprimento.

Tenho inúmeros amigos que integram a defensoria pública e os homenageio na pessoa de um colega de turma que tenho, muito querido, André Felitti. Fui, na minha outra vida, advogado das associações de defensores públicos, tanto dos defensores públicos estaduais quanto dos defensores públicos federais, de modo que todos os meus sentimentos



ADPF 279 / SP

pela defensoria pública são bons, como os são os de todos nós.

Todos aqui consideramos, Presidente - e essa é sua área de expertise - que o acesso à Justiça é um direito fundamental e um gênero de primeira necessidade. Em matéria de acesso à Justiça, sobretudo dos hipossuficientes, quanto mais oferta, melhor, assim me parece ser o caso.

Há serviços públicos que são prestados com exclusividade por algum ente da federação, por exemplo, concessão de licença para construir - só pode ser feita pelo município -, licenciamento de veículos - só pode ser feito pelo estado - ou autorização, permissão ou concessão de energia elétrica - só pode ser feito pela União. Há serviços públicos que, evidentemente, são titularizados com exclusividade por um único ente estatal, porém, e justamente ao revés, há outros serviços públicos que a própria Constituição incentiva que sejam prestados por todos os entes estatais, e mesmo pela iniciativa privada - é o que acontece com educação e saúde, típicos serviços públicos que a Constituição não só permite, como em alguma medida incentiva, a atuação privada nessas áreas. Considero que este seja o caso com o qual estamos lidando.

Devo dizer que a interpretação professada pelo Ministro Kassio Nunes Marques, à luz do art. 134, é uma interpretação possível e plausível do texto constitucional, porque o texto, no dispositivo específico, o art. 134, que cuida da defensoria pública, somente fala em defensoria pública da União e dos estados, não há menção a uma defensoria pública municipal. Não é despropositada - e jamais seria, vindo de uma pessoa qualificada como o Ministro Kassio - a interpretação de que a Constituição fez uma escolha e que só quisesse que aqueles dois entes pudessem prestar esse serviço. No entanto, aqui, acho que é preciso combinar essa interpretação possível com outra interpretação, que considero possível, do art. 30, I e II, da Constituição, onde se lê que:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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



ADPF 279 / SP

Presidente, interpretando esse dispositivo à luz do mandamento constitucional de acesso à Justiça, a mim me parece que o entendimento esposado pela Ministra Cármen Lúcia é o que deve prevalecer, pedindo todas as vênias ao Ministro Kassio Nunes Marques e aos importantes argumentos que trouxe.

Aqui esclareço um ponto de vista que tenho e que não é polêmico, nem em relação ao ponto de vista esposado pelo Ministro Kassio, nem em relação ao ponto de vista esposado pela Ministra Cármen Lúcia, mas muito importante para o meu modo de pensar o direito constitucional.

Sou um intérprete que, invariavelmente, faz uma leitura moral da Constituição, porque a Constituição de 1988 produziu uma constitucionalização ampla do Direito, com repercussão no direito infraconstitucional, portanto, lê-se todo o Direito, inclusive o direito infraconstitucional, à luz da Constituição. Interpreto tudo fazendo uma filtragem constitucional: ler os dispositivos infraconstitucionais à luz dos valores abrigados na Constituição.

Essa é a leitura que me parece própria e, aqui, Presidente - já encaminhando para o fim, mas somente porque considero esse debate muito importante, o qual não é apenas teórico, porque tem repercussões práticas importantes -, em minha visão, existem três grandes escolas filosóficas do Direito.

A mais antiga, o jusnaturalismo, em que Direito e moral estavam imbricados. Para os antigos, o Direito não era criado, ele era revelado. O intérprete tinha o dever de encontrar a justiça no caso concreto, em um primeiro momento, por fundamentos religiosos, depois, em um segundo momento, por fundamentos racionais, mas Direito e moral eram indistintos, eles caminhavam juntos. Essa é a posição típica do jusnaturalismo.

Como reação a isso, vem o positivismo jurídico, que separa por incisão profunda o Direito da moral. O positivismo anterior à Segunda Guerra Mundial exclui do papel do intérprete qualquer valoração sobre legitimidade ou justiça da norma. O papel do intérprete é aplicar norma que tenha emanado da autoridade competente. Esse foi o positivismo



ADPF 279 / SP

jurídico.

Depois, a corrente com a qual me afino - mas há muitas sutilezas nesse debate -, que se denomina pós-positivismo: o reconhecimento de que Direito e moral são coisas distintas. A leitura do Direito é feita à luz da moral, mas não da moral particular de cada intérprete, e sim daqueles valores morais abrigados no texto constitucional.

A Constituição brasileira de 1988 é pródiga nesses valores: um longo elenco de direitos fundamentais, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da igualdade e muitos outros que se espalham pela Constituição.

De modo que, na feliz frase de Robert Alexy, o Direito tem uma pretensão de correção moral. O Direito não é só o que emana da fonte competente, nem a sua aceitação social. O intérprete tem uma pretensão de realização da Justiça - é isso que fazemos aqui -, mas não uma justiça particular.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Excelência...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A justiça que está escrita na Constituição.

Pois não, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu até lembraria que Vossa Excelência, em sua obra *Direito Constitucional Contemporâneo*, cita o estudo seminal de Ronald Dworkin, sobre a leitura moral da Constituição. Está bem destacado ali, sob esse ângulo, os valores éticos e morais consagrados na Constituição.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É isso. É o subtítulo de um livro clássico *Freedoms Rights, Freedoms Law*, A Leitura Moral da Constituição. Neste caso, creio que é importante esse ponto que destaquei - e concluirei, Presidente -, porque acho que a leitura que o Ministro Kassio fez é uma leitura possível do art. 134, e acho que a Ministra Cármen Lúcia fez, igualmente, uma leitura possível.

À luz desses valores constitucionais, inclusive do acesso à Justiça, fazendo o filtro constitucional dessa legislação municipal, creio que ela merece ser validada, e, talvez, mais do que isso, mereça, inclusive, ser

ADPF 279 / SP

elogiada.

De modo que peço vênia à divergência, cumprimento a eminente Relatora e julgo improcedente o pedido formulado.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

VOTO VOGAL

A Senhora Ministra Rosa Weber:

1. Obrigada, Senhor Presidente, cumprimento o Egrégio Tribunal, em especial a Ministra Cármen Lúcia, eminente Relatora, o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques, as Senhoras e Senhores Advogados, Servidores e todos que assistem a esta sessão.

Registro, de início, minha enorme alegria com este retorno às sessões presenciais e ao convívio dos queridos colegas. O contato humano direto é essencial, esta uma das lições desta catastrófica pandemia.

2. Em exame, como visto, Senhor Presidente, nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, **a higidez constitucional de atos normativos municipais pré e pós-constitucionais, com destaque para a legislação anterior, apontado como preceito fundamental violado o pacto federativo.**

Em específico, são contestadas a **Lei nº 735/1983**, do Município de Diadema/SP, que cria a Assistência Judiciária do Município, e a **Lei Complementar nº 106/1999**, também daquela municipalidade, que dispõe sobre a estrutura e as atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município, organiza a Procuradoria-Geral do Município e cria a carreira de Procurador do Município, entre outras providências.

3. A eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, votou pela improcedência do pedido, ao concluir pela compatibilidade das leis impugnadas com a Constituição Federal.

Em essência, com base seguintes razões: (i) a assistência jurídica prevista no art. 5º, LXXIV, CRFB, é abrangente e não se esgota com a Defensoria Pública; (ii) no caso, o serviço instituído pela lei impugnada caracteriza-se como serviço de assistência, e não Defensoria Pública do Município, o que é vedado em razão da competência concorrente do art.

ADPF 279 / SP

24, XIII, CRFB; (iii) o Município pode instituir esse tipo de serviço, que não substitui a Defensoria Pública, sobremaneira considerando a competência comum de combate à pobreza prevista no art. 23, X, CRFB, além da competência para legislar sobre interesses locais e organizar e prestar serviços públicos de interesse local (art. 30, I, II e V, CRFB); e (iv) o serviço se assemelha ao prestado pela advocacia *pro bono* e por universidades.

4. Inicialmente, em relação à **admissibilidade**, anoto que, reconhecidamente, leis municipais não podem ser objeto de outras espécies – que não a ADPF, portanto – de controle abstrato de constitucionalidade. O mesmo se diga em relação à legislação pré-constitucional. É o que restou assentado na ADPF 33. Ainda que, no caso, haja também lei editada após a promulgação da Constituição Federal, o ponto central da controvérsia é o serviço de assistência judiciária em si, que foi criado pela lei impugnada de 1983.

Não acolho a arguição, renovada por *amicus curiae* da tribuna, de não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental por inobservância da subsidiariedade ao argumento de que leis municipais podem ser objeto de exame de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado. Não há, no âmbito estadual, mecanismo similar à ADPF, com objeto amplo, mas somente – e no caso específico do Estado de São Paulo –, “*representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição*”, nos termos do art. 74, VI, da Constituição Estadual.

A propósito, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já extinguiu ação direta que tinha como objeto norma pré-constitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Art. 111, § § 1º ao 4º da Lei Municipal nº 2.857, de
07.10.1987, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a
complementação de aposentadoria dos servidores do
Departamento de Água e Esgoto de Araçatuba - DAEA.



ADPF 279 / SP

Equívoco ao pretender a declaração de inconstitucionalidade do art. 111, §§ 1º ao 4º da Lei Municipal nº 2.857, de 07.10.1987, anterior à Constituição Federal de 1988. Normas precedentes à Constituição Federal de 1998 são passíveis de revogação ou não recepção. Inviável o reconhecimento de inconstitucionalidade do preceito apontado. Precedentes. Ação extinta, sem julgamento do mérito. (TJSP; ADI 2039024-69.2021.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 02/06/2021; Data de Registro: 09/06/2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Flórida Paulista. Artigos 80, 91 e 93 da Lei Orgânica Municipal; artigos 23 a 33 da Lei Complementar n. 03/1992 e inteiro teor da Lei n. 531/1966, todas do Município de Flórida Paulista. Não cognoscibilidade do pedido quanto ao ato normativo anterior à Constituição do Estado. Lei Orgânica Municipal que disciplinou aspectos atinentes ao regime jurídico dos servidores públicos (remuneração, ausências, etc.). Violação à separação de poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Causa petendi aberta. Extensão de direitos e vantagens próprias do regime estatutário a empregados públicos sujeitos ao regime celetista. Violação ao pacto federativo e invasão da competência da União para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente, na parcela conhecida. (TJSP; ADI 2134323-44.2019.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 02/09/2020; Data de Registro: 08/09/2020)

Conheço, pois, da presente ADPF.

5. No mérito, a leitura dos atos normativos impugnados permite concluir, como bem destacado pela eminente Relatora, a quem

ADPF 279 / SP

cumprimento pelo substancioso voto, que não foi criada uma Defensoria Pública Municipal, tão só disponibilizado pelo Município serviço público de assistência jurídica complementar. Serviço que atende os interesses da população local de baixa renda, minorando-lhe a vulnerabilidade social e econômica e incrementando-lhe o acesso à justiça *lato sensu*, isto é, tanto acesso ao Judiciário, no caso de ajuizamento de ações judiciais, como acesso a diferentes bens da vida na seara extrajudicial. Os anexos da informação prestada pelo Prefeito de Diadema, por exemplo, indicam que são ajuizadas ações, prestadas orientações e igualmente realizadas diversas audiências, incluindo divórcios consensuais (conforme dados de relatório de 2013).

Nessa linha, o serviço público municipal de assistência judiciária (ou, mais amplamente, assistência jurídica), distinto de uma “Defensoria Pública do Município” propriamente dita, não busca fazer as vezes de Defensoria Pública estadual ou da União, e sim coloca-se como acréscimo à oferta de serviços de acesso à justiça, ainda, notoriamente, insuficientes no Estado brasileiro, mesmo com todos os esforços das Defensorias Públicas já instaladas.

6. Em obra clássica, os Professores Cappelletti e Garth, ao apresentarem o que chamaram de “ondas” do acesso à justiça (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988), identificam, como a primeira delas, justamente, a disponibilização de serviços de assessoramento jurídico, ou serviços advocatícios, pelo Estado, como se tem na hipótese dos autos. Embora insuficiente esse passo para a concretização integral do acesso à justiça, é ele imprescindível para a tutela dos direitos de pessoas e grupos em situação de exclusão e vulnerabilidade.

A importância da assistência jurídica para o acesso à justiça tem sido reiteradamente reconhecida por este Supremo Tribunal Federal. Cito, nesse sentido, as considerações que teci a respeito no caso dos duodécimos da Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso (ADPF 504), de minha relatoria. Em suma, como consignei naquela



ADPF 279 / SP

oportunidade:

As questões sociais, culturais e econômicas devem ser reconhecidas como problema ou barreira a ser contornada para que o acesso à proteção judicial adequada e efetiva se desloque, do plano retórico abstrato, para o concreto das circunstâncias e necessidades da realidade.

A reivindicação dos direitos, notadamente das pessoas hipossuficientes do ponto de vista social e financeiro, é tarefa que compõe o direito de acesso à justiça, o qual é categorizado como o direito aos direitos, e o desenho da administração da justiça. Sem o adequado conhecimento dos direitos e sem estruturas e técnicas processuais adequadas, os direitos fundamentais individuais, coletivos ou sociais, são quimeras e abstrações, destituídas de significado jurídico e normativo (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective*. Buffalo Law Review, vol. 27, 181-292). (...)

Cabe notar, a propósito, como referi ao votar na ADI 5766, relativa a restrições impostas à assistência judiciária gratuita pela Reforma Trabalhista, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, mediante a apreciação dos distintos casos que chegaram ao seu conhecimento, já identificou a pobreza *“como um fator de vulnerabilidade que aprofunda o impacto de violações de direitos humanos nas vítimas submetidas a esta condição”* (cf. Sentença de 20/10/2016, Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, Voto Fundamentado do Juiz Eduardo Ferrer MacGregor Poisot, parágrafo 26 e seguintes).

É possível, dessa maneira, reconhecer relação cíclica entre pobreza e falta de acesso à justiça. A condição de pobreza não somente é causa, mas também acentua o impacto da falta de acesso à justiça. A condição de pobreza significa falta de recursos para acesso próprio à justiça, ao mesmo tempo que a falta de acesso agrava a condição de pobreza,

ADPF 279 / SP

vulnerabilidade, marginalização e exclusão.

Assim, a prestação de serviços de assistência jurídica pelo Município pode ser enquadrada, inclusive, como igualmente pontuado pela eminente Relatora, na competência comum prevista no art. 23, X, da Constituição Federal, que atribui a todos os entes federados a atividade de *"combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos"*. O serviço oferecido, nessa perspectiva, coloca-se como mecanismo de promoção da integração social, do direito de ter acesso ao direito, ou *"direito a ter direitos"*, nas sempre lembradas palavras do Ministro Celso de Mello (ADI 2903/PB, j. 01/12/2005, DJe 19/09/2008), sem prejuízo das demais instituições. Tudo isso, no interesse da população local, como é próprio dos entes municipais.

7. A Defensoria Pública, instituição do maior relevo e pela qual tenho o maior apreço, não tem em absoluto a exclusividade da prestação do benefício da assistência judiciária. A prioridade, como bem destacou nesta assentada o Ministro Alexandre de Moraes, é o cidadão hipossuficiente, ele o detentor do direito fundamental à assistência judiciária integral que lhe há de ser assegurado pelo Estado brasileiro por força do art. 5º, LXXIV, CRFB. Lembro, aliás, que aos sindicatos é cometida pelo ordenamento jurídico a prestação de assistência judiciária gratuita aos trabalhadores hipossuficientes, na conformidade do art. 8º, III, da Constituição Federal.

8. Reforço, por fim, como destacado pela Ministra Cármen Lúcia em Plenário, que a presente conclusão não afronta precedentes formados por este Supremo Tribunal Federal em casos relativos à estrutura, ao funcionamento ou à autonomia da Defensoria Pública.

Em particular, em manifestações apresentadas no processo, foram mencionadas a ADI 2903/PB (Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 01/12/2005, DJe 19/09/2008) e as ADIs 4270/SC e 3892/SC (Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, j. 14/03/2012, DJe 25/09/2012). Os precedentes, porém, não têm aplicabilidade no presente caso.

Note-se que, aqui, a situação é diversa, não se tratando de atuação



ADPF 279 / SP

do legislador estadual, ou mesmo federal, que pretende se esquivar da implementação da Defensoria Pública tal como lhe cabe, nem de regramento que abala, em tais esferas, a idoneidade da instituição ou de seus integrantes.

9. Ante o exposto, voto pela compatibilidade do serviço municipal de assistência judiciária instituído pelo Município de Diadema com a Constituição Federal, na linha do substancial e exaustivo voto da eminente Relatora, que tenho a honra de acompanhar. É dizer, Presidente, voto pela improcedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pedindo a mais respeitosa vênia aos que compreendem de forma diversa.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DIADEMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES E ADVOGADOS DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - APAMD
ADV.(A/S)	: PEDRO TAVARES MALUF
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS ; ANADEP
ADV.(A/S)	: ILTON NORBERTO ROBL FILHO
ADV.(A/S)	: TATIANA ZENNI DE CARVALHO GUIMARAES FRANCISCO
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, renovo meus cumprimentos a todos os presentes. Cumprimento especialmente a Ministra Cármen Lúcia pelo brilhante voto que trouxe à colação, ao exame deste colendo Plenário, mas cumprimento também o Ministro Nunes Marques, porque traz também, para a Corte, a oportunidade de refletir sobre um assunto controvertido, sem dúvida nenhuma.

A interpretação da Constituição, neste caso, não é linear. Tanto é assim que o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da República, apresentou impugnação a essas duas leis municipais: uma lei ordinária e uma lei complementar. De fato, como o Ministro Roberto Barroso agora acaba de suscitar, sublinhar, o art. 174 nos traz certa perplexidade, porque diz que só existem duas defensorias públicas, uma



ADPF 279 / SP

da União e outra dos Estados.

Mais do que isso, se formos ao art. 24, XIII, veremos que:

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

(...)

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;"

Portanto, o dissenso ou a dúvida estão claramente instaurados. O Ministro Nunes Marques, a meu ver, explorou, com muita competência, essa possível brecha que se abre a partir de uma leitura da nossa Carta Magna.

Mas, pedindo vênias à divergência, penso que a melhor solução foi dada pela Ministra Cármen Lúcia.

03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra: (i) a Lei 735/1983, que criou o serviço de assistência judiciária do Município de Diadema/SP; e (ii) os arts. 2º, 15, 18 e 19 da Lei Complementar municipal 106/1999, que dispõem sobre a estrutura e as atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos, a organização da Procuradoria-Geral e a carreira de procurador do Município.

Por oportuno, transcrevo o teor das normas impugnadas:

Lei 735/1983

“Art. 1º Com a finalidade de amparar a população carente de Diadema, em sua necessidade de seu direito à obtenção de Justiça, fica criada e instituída a Assistência judiciária do Município, que ficará subordinada diretamente ao Departamento Jurídico, cujo funcionamento e atribuições serão reguladas pela presente lei e pelos demais dispositivos legais aplicáveis à matéria, inclusive e especialmente as contidas na Lei nº 4.215/63.

Art. 2º A Assistência Judiciária é inteiramente gratuita e tem como objetivo proporcionar à população carente de Diadema um atendimento específico no sentido de possibilitar-se orientação jurídica para seus problemas mais agudos e dar-lhe condições de postular em Juízo a solução de suas questões judiciais mais prementes.

Art. 3º A Assistência Judiciária será integrada por advogado militantes e estudantes de Direito que tenham completado o 3º (terceiro) ano do Curso, em número condizente com a demanda da população carente, beneficiária de seus

ADPF 279 / SP



serviços.

Parágrafo Único. O quadro da Assistência Judiciária poderá ser suplementado por Assistentes Sociais e Escreventes, se e quando ficar comprovada a necessidade dos serviços de tais elementos, para o desempenho de suas finalidades.

Art. 4º A Assistência Judiciária somente atenderá pessoas comprovada e reconhecidamente carentes, situação essa que deverá ser reconhecida através do serviço de Assistência Social do Departamento de Promoção Humana da Prefeitura após rigorosa triagem das alegadas condições de penúria do eventual beneficiário do atendimento.

Parágrafo Único. Verificando, a qualquer tempo, que o pretendente à assistência não reúne as condições adequadas para tanto, a Assistência Judiciária deixará de atendê-lo e o encaminhará ao D.D. Ministério Público da Comarca, o qual decidirá sobre a espécie de atendimento a ser dispensado ao mesmo.

Art. 5º A Assistência Judiciária atuará, prioritariamente, na esfera cível do Direito, voltada, de preferência, para as questões de relevante motivo social, atendendo, também, os casos que lhe sejam remetidos pelo D.D. Ministério Público da Comarca e que estejam dentro de sua alçada, desde que, o interessado tenha seu estado de carência reconhecido na forma do artigo anterior.

Art. 6º Os membros integrantes da Assistência Judiciária, são remunerados pela Prefeitura de Diadema, com verbas destacadas das dotações orçamentárias dos Departamentos a que estejam afetos.

Parágrafo Único. É vedado a qualquer membro da Assistência Judiciária a prestação de quaisquer serviços a outros advogados alheios a esta, ainda quando os membros sejam nomeados como "dativos", pelo D.D. Ministério Público da Comarca, para atender a casos e pessoas não enquadrados nos parâmetros estabelecidos nos artigos 4º e 5º da presente Lei.

Art. 7º Os membros da Assistência Judiciária estão subordinados somente à orientação social e jurídica emanada



ADPF 279 / SP

da Prefeitura Municipal, atuando sempre e somente em objetivos de cunho social e humanitário.

Art. 8º Todos os Membros da Assistência Judiciária estão sujeitos, no que lhes for aplicável, aos dispositivos legais vigentes sobre a matéria e aos preceitos contidos na Lei nº 4.215/63, aplicando-se, também à sua atuação, os dispostos contidos no parágrafo único do Art. 2º e no Art. 3º da Lei nº 1.060/60.

Art. 9º É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária prestar orientação ou assistência de qualquer espécie a terceiros, em oposição aos direitos e interesses da Municipalidade de Diadema.

Parágrafo Único. Advogados ou estagiários não integrantes da Assistência Judiciária que, eventual e esporadicamente, estejam prestando sua colaboração profissional à mesma, ficam igualmente sujeitos às restrições convencionadas no 'caput' deste artigo, enquanto perdurar o aludido concurso profissional.

Art. 10 - É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária o recebimento de quaisquer honorários, gratificações ou compensações dos assistidos.

§ 1º - Ficam igualmente sujeitos às restrições contidas no 'caput' deste artigo, os advogados e estagiários não integrantes da Assistência Judiciária, quando estejam, prestando sua colaboração profissional à mesma.

§ 2º - Os profissionais não integrantes da Assistência Judiciária, caso queiram prestar à mesma sua colaboração profissional, ficam cientes do compromisso de fazê-lo espontânea e gratuitamente.

§ 3º - Quando estejam atendendo profissionalmente, algum beneficiário da Assistência Judiciária, os profissionais não integrantes da mesma contarão com o concurso dos membros integrantes da Assistência, bem como de todos os meios materiais de que esta disponha, restringida, porém, tal colaboração, aos casos de beneficiário assistido pela Assistência judiciária, na forma da presente Lei.



ADPF 279 / SP

Art. 11 - Salvo casos excepcionais, de comprovada emergência, a critério do Departamento Jurídico da Prefeitura, a atuação do Serviço de Assistência Judiciária terá sua atuação limitada aos seguintes casos:

a) - procedimento especiais de jurisdição voluntária prevista no livro IV, Título II do Código de Processo Civil Brasileiro à exceção da Organização e Fiscalização das Fundações e Especialização da Hipoteca Legal;

b) - requerimento de alimentos provisionais ou de pensão alimentícia;

c) - investigação de paternidade;

d) - suprimento de idade e, em casos especiais a critério da Assistência, suprimento de consentimento;

e) - defesa em procedimentos de despejo e ações possessórias, em casos especiais, quando envolva interesses coletivos, de acordo com o prudente critério do Departamento Jurídico;

f) - retificações de assentos e registros civis;

g) - postulação em benefício de réu preso, em casos excepcionais, apreciados sob o ângulo do interesse social e humanitário, resguardando-se sobretudo o aspecto de segurança da população e a critério do Departamento Jurídico;

h) - orientação jurídica e social verbal, dentro dos critérios prescritos na presente Lei.

i) - constrangimento ilegal ou preconceituoso que venha causar prejuízo à vida profissional ou pessoal da vítima, como aos portadores de doenças infecto-contagiosas a exemplo dos portadores de HIV/AIDS.

Art. 12 - A Assistência Judiciária, será instalada em local adequado, proporcionado pela Municipalidade, a qual proporcionará, igualmente, todo o material, móveis, máquinas e utensílios necessários a seu funcionamento.

Art. 13 - Toda a documentação comprobatória do estado de pobreza, bem como a destinada à eventual postulação em Juízo, ficarão a exclusivo cargo do pretendente à assistência, sendo vedado à Assistência Judiciária destinar quaisquer verbas



ADPF 279 / SP

para obtenção de certidões, atestados, registros, documentos (pessoais ou não), cópias reprográficas, alvarás, autorizações, autenticações, selagens, reconhecimento de firmas e outras despesas similares.

Art. 14 - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 15 - A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Lei Complementar 106/1999

“Art. 2º - A Secretaria de Assuntos Jurídicos (SJ) tem a seguinte estrutura básica:

I – Sistemas de Assessoria e Planejamento:

a) Unidade de Apoio: Gabinete, Assessoria, Planejamento e Informações (GSJ);

b) Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (CCON).

II – Organização Departamental:

1 - Procuradoria Geral do Município (SJ-1), órgão com nível de Departamento, composta por 03 (três) Divisões, assim denominadas:

a) Procuradoria Fiscal (SJ-11);

b) Procuradoria Judicial (SJ-12);

c) Consultoria Jurídica (SJ-13);

2 – Departamento de Assistência Judiciária e Procon (SJ-2), composto por 01 (uma) Divisão e 01 (um) Serviço, assim denominados:

a) Divisão de Assistência Judiciária (SJ-22);

b) Serviço de Defesa do Consumidor (SJ-231). [...]

Art. 15 – Além de outras atribuições definidas em regulamento, compete à Defensoria Pública superintender os serviços jurídicos e administrativos de suas procuradorias, por intermédio de um Diretor.

[...]

Art. 18 – São atribuições da Divisão de Assistência



ADPF 279 / SP

Judiciária, coordenada por um Chefe de Divisão:

- I. prestar assistência judiciária aos munícipes legalmente necessitados na área cível, nos termos da lei específica;
- II. prestar orientação jurídica aos munícipes legalmente necessitados no âmbito extrajudicial;
- III. exercer outras atribuições fixadas em lei ou regulamento.

Art. 19 – São atribuições do Serviço de Defesa do Consumidor, coordenado por um Chefe de Serviço:

- I. promover as medidas necessárias ao atendimento, orientação, conciliação e encaminhamento dos consumidores do Município;
- II. exercer outras atribuições previstas em lei ou regulamento”.

O Procurador-Geral da República, na inicial, aduz que

“[o] artigo 24, inciso XIII, da Constituição da República prevê a competência legislativa concorrente a respeito das matérias de assistência jurídica e Defensoria Pública. Nesse âmbito, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais e não exclui a competência suplementar dos Estados (art. 24, §§ 1º e 2º, da CR).

Seguindo esses ditames, a Lei Complementar federal n. 80, de 12 de janeiro de 1994, dispõe sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Em seu art. 4º, § 5º, restringiu a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos Estados-membros, que o farão através de suas respectivas Defensorias Públicas.

[...]

Não há, portanto, qualquer margem para a atuação dos Municípios em relação à matéria, nas searas tanto legislativa como administrativa” (pág. 5 da inicial).

Requer a suspensão cautelar da eficácia da Lei 735/1983 e da Lei

ADPF 279 / SP

Complementar 106/1999, ambas do Município de Diadema/SP e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade dos referidos diplomas.

Foi aplicado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999. As informações fornecidas pelo Prefeito foram juntadas aos autos, conforme documentos eletrônicos 10-16. Posteriormente, a Câmara Municipal apresentou as suas manifestações (documento eletrônico 17).

O Procurador-Geral da República opinou pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei 735, de 23 de novembro de 1983, e Lei Complementar 106, de 16 de dezembro de 1999, ambas do Município de Diadema (SP). Assistência jurídica e Defensoria Pública. Preliminares de prejudicialidade da ação. Superveniência das Leis complementares 310/2010 e 345/2011. Ausência de prejuízo ao cerne da ação. Aditamento à inicial para juntada das referidas leis e indicação de dispositivos impugnados. Mérito. Ratificação dos termos da inicial. Parecer pela procedência do pedido” (documento eletrônico 23).

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, tenho que é caso de julgar improcedente o pedido.

De início, entendo que é cabível a presente ação, na medida em que preenche o requisito do art. 4º, *caput* e §1º, da Lei 9.882/1999, segundo o qual a ADPF é admissível para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, e, também, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição.



ADPF 279 / SP

O ajuizamento de ADPF, ademais, rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, que pressupõe, para a admissibilidade desta ação constitucional, a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo, apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade eventualmente causado pelo ato impugnado.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também é precisa ao delimitar que o princípio da subsidiariedade trata da inexistência de outro meio capaz de oferecer provimento judicial com eficácia ampla, irrestrita e imediata (vide ADPF 74/DF, Rel. Min. Celso de Mello, ADPF 33/PA e ADPF 76/TO, ambas de relatoria do Ministro Gilmar Mendes).

Em síntese, o cerne da discussão é saber se as leis municipais impugnadas adentraram os âmbitos legislativo e administrativo referentes à disciplina e à prestação do serviço de assistência jurídica, em desconformidade com o disposto na Constituição Federal.

Cumprе destacar que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado Democrático de Direito, visto que promove a efetivação dos direitos fundamentais, com destaque para a igualdade e a dignidade de pessoas hipossuficientes, assim como o acesso à Justiça.

A função da Defensoria Pública foi decidida por esta Suprema Corte no julgamento da ADI 2.903/PB, de relatoria do Ministro Celso de Mello, oportunidade em que se deliberou acerca do alcance, limites e densificação normativa dessa instituição e da assistência jurídica por ela oferecida.

A assistência jurídica possui um conceito abrangente, incluindo a atuação judicial e extrajudicial, que é prestada pela Defensoria Pública,



ADPF 279 / SP

conforme foi regulado pela Constituição Federal nos arts. 5º, LXXIV, e 134, *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.

[...]

Art. 134 - A **Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado**, incumbindo-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**” (grifei).

Assim, a atuação da Defensoria Pública deve ir além do simples ajuizamento de ações, pois a Constituição Federal não se limita a lhe atribuir “assistência judiciária”. Ao contrário, faz referência à “assistência jurídica integral”. Nesse sentido, o entrelaçamento do art. 134 da Carta Magna ao art. 5º, LXXIV, está expressamente consignado e reforçado à incumbência de “orientação jurídica” aos necessitados.

Nesse sentido, Kazuo Watanabe afirma que

“[a] expressão ‘assistência judiciária’ pode ser entendida em várias acepções, e a amplitude do serviço que venha a ser instituído para sua prestação será maior ou menor segundo o conceito adotado.

Na acepção restrita significa assistência técnica prestada



ADPF 279 / SP

por profissional legalmente habilitado, que é o advogado, em juízo. Quando muito, assistência prestada na fase pré-processual, mas sempre com vistas a uma demanda e à pessoa com conflito de interesses determinado.

Na acepção ampla tem o sentido de assistência jurídica em juízo ou fora dele, com ou sem conflito específico, abrangendo, inclusive, serviço de informação e de orientação, e até mesmo de estudo crítico, por especialistas de várias áreas do saber humano, do ordenamento jurídico existente, buscando soluções para sua explicação mais justa e, eventualmente, sua modificação e, inclusive, revogação. Mais adequado seria chamar-se serviço de semelhante amplitude de 'assistência jurídica', ao invés de 'assistência judiciária'.

[...]

Não se pode pretender a plenitude da igualdade jurídica, na experiência concreta, sem um ordenamento jurídico efetivamente igualitário e sem que os interessados tenham acesso à informação plena a respeito do conteúdo das normas jurídicas que o compõem.

Em suma, a assistência judiciária deve ser conceituada e praticada como um instrumento de acesso à ordem jurídica justa, e não apenas de defesa técnica processual ou pré-processual."¹

Tem-se, portanto, que o conceito de assistência jurídica é diferente de assistência judiciária, que compreende tão somente o patrocínio judicial da causa por advogado e pode ser prestada por um órgão estatal ou por entidades não estatais, como clínicas e escritórios modelos das faculdades de Direito, bem como advocacia voluntária ou *pro bono*.

Acesso à justiça, despidendo dizer, é direito individual e social de primeira grandeza. O efetivo acesso à justiça é pressuposto para a garantia de gozo dos outros direitos, os quais dependem de mecanismos

1 WATANABE, Kazuo. Assistência judiciária e o juizado especial de pequenas causas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 617, 1987, p. 249-253.



ADPF 279 / SP

que garantam sua proteção.²

Essa é também a concepção que subjaz à Constituição Federal não restando dúvidas de que o direito inscrito no art. 5º, XXXV, da Constituição da República, implica direito a acesso efetivo à Justiça.

Nesse sentido, José Gomes Canotilho afirma, quanto ao conteúdo e à normatividade do direito de acesso aos tribunais, que

“[a] centralidade da garantia do acesso ao direito da tutela jurisdicional efectiva tem razões que merecem ser explicitadas: (i) em primeiro lugar ela pressupõe um catálogo de direitos fundamentais, pois qualquer comunidade de direito é necessariamente uma comunidade de direitos; (ii) em segundo lugar, só uma protecção jurisdicional efectiva realiza a dimensão de juridicidade do poder, no seu sentido básico de proibição da autodefesa e de afirmação do monopólio estatal da coerção; (iii) em terceiro lugar, o recorte do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional como direito autónomo e específico permite fazer funcionar uma tutela dos direitos a vários níveis (...) O direito de acesso ao direito e à justiça é um direito complexo "marcado por normas", pois nele se precipitam várias dimensões constitutivas a que correspondem outros tantos níveis de garantia.”³

Confira-se a lição do já citado autor Kazuo Watanabe, para quem tal garantia corresponde ao acesso à ordem jurídica justa, assim composta:

“(1) Direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial, bem como à organização de pesquisas permanentes a cargo de especialistas e orientadas à aferição

2 CANOTILHO, J. G. *O direito de acesso à justiça constitucional*. Estados da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, 2011

3 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1988.



ADPF 279 / SP

constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país. (2) Direito de acesso à justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa. (3) Direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos. (4) Direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à justiça com tais características.”⁴

O ponto de vista de Watanabe é bem aceito pela doutrina brasileira, e não difere significativamente do de Cândido Rangel Dinamarco, para quem acesso à Justiça “significa ser admitido em juízo, poder participar, contar com a participação adequada do juiz e, ao fim, receber um provimento jurisdicional consentâneo com os valores da sociedade”.⁵

A magnitude desse direito – que levou Cappelletti e Garth a afirmarem ser o acesso à Justiça “requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”⁶ – depende de que o direito de acesso à Justiça seja compreendido em toda a sua amplitude. Esta perspectiva expressa, nas palavras de Carlos Alberto de Salles, “uma preocupação prioritária do sistema processual com a realização do direito material”.⁷

Ainda, Helena Campos Refosco ressalta que o acesso à justiça se

4 WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; DINAMARCO, Cândido Rangel (Orgs.). *Participação e Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

5 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processo Civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

6 *Ibidem*.

7 SALLES, Carlos Alberto de. Processo Civil de Interesse Público, in: SALLES, Carlos Alberto de (Org.), *Processo Civil e Interesse Público: Processo como Instrumento de Defesa Social*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, v. 121, p. 47.



ADPF 279 / SP

apresenta como direito de feição liberal e social. Ao exibir essa dupla natureza, ele visa garantir o acesso das grandes coletividades à prestação jurisdicional inclusiva, imparcial, célere, eficiente e segura.⁸

Pois bem. A potencialidade da eficácia dos direitos deve ser traduzida em uma realidade inclusiva para os cidadãos em vulnerabilidade social, técnica e econômica, que reivindicarem seus direitos.

Outrossim, os dados sobre a desigualdade no acesso à Justiça são alarmantes. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 13,5 milhões dos brasileiros vivem abaixo da linha da pobreza e aproximadamente 52 milhões na pobreza.⁹

De acordo com a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, de 2021:

“A Defensoria Pública possui atualmente 6.861 Defensores(as) Públicos(as) em todo o país.

[...]

Atualmente, 56.395.387 habitantes não possuem acesso aos serviços jurídico-assistenciais oferecidos pela Defensoria Pública, em violação ao art. 134 da CRFB e à diretriz do art. 98 do ADCT. Dentro do quantitativo indicado, 51.733.631 são habitantes economicamente vulneráveis com renda familiar de até 3 salários mínimos, que potencialmente não possuem condições de realizar a contratação de advogado particular para promover a defesa de seus direitos.

Com efeito, considerando que o reconhecimento formal de direitos pelo ordenamento jurídico não implica diretamente em sua efetivação prática, **ao menos 26,6% da população brasileira se encontra potencialmente à margem do sistema de justiça e impedida de reivindicar seus próprios direitos por intermédio**

8 REFOSCO, Helena Campos, *Ação Coletiva e Democratização do Acesso à Justiça*. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 20

9 IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*, 2019.



ADPF 279 / SP

da Defensoria Pública¹⁰ (grifei).

Amparado na realidade brasileira e na própria teleologia da Lei Maior, enquanto tendente ao aperfeiçoamento do sistema democrático e à concretização dos direitos fundamentais, a assistência judiciária gratuita aos necessitados pode ser prestada por entidades não estatais, como clínicas e escritórios modelos das faculdades de Direito, bem como advocacia voluntária ou *pro bono*.

Esse foi o posicionamento do STF no julgamento da ADI 3.792/RN, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, que trata da prestação de serviço de assistência judiciária pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Vejamos:

“[...] verifica-se que o escopo da legislação é o suprimento parcial da deficiência do poder público em assegurar aos hipossuficientes o direito à assistência judiciária integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF/88) e o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/88). Ao invés de o Poder Público desempenhar esse dever fundamental por intermédio da Defensoria Pública, a teor do art. 134 da Constituição Federal, procurando, ao máximo, mitigar as deficiências dessa instituição permanente e essencial à Justiça, o legislador potiguar, em substituição, impôs, nos casos de ausência de defensor público constituído, que essa atividade fosse desempenhada por estudantes da universidade estadual, a qual, frise-se, tem por objetivo precípua as atividades de ensino superior, mas que, aos finais de semana e feriados, passaria a desempenhar, obrigatoriamente, por intermédio de seu corpo

10 Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-nacional/https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-nacional/https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-nacional/https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-nacional/https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-nacional/> acesso em 27 de outubro de 2021.



ADPF 279 / SP

de alunos e professores, funções de assistência jurídica integral e gratuita aos financeiramente hipossuficientes.

[...]

Não se veda aqui o exercício do serviço de assistência jurídica gratuita aos necessitados pelos escritórios de prática jurídica das instituições de ensino superior, o qual já é de praxe na atualidade, pois, além de atender às exigências de estágio supervisionado, desempenha importante papel social, inclusive concretizando objetivos que as instituições de ensino devem promover, como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a conscientização dos discentes sobre sua responsabilidade social” (grifei).

Destaco a existência do centenário Departamento Jurídico do Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, fundado em 1903 e que, desde então, atua na prestação de assistência judiciária gratuita aos necessitados, sendo também uma importante ferramenta para o aprendizado e a conscientização dos discentes.

Ademais, o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB permite que o advogado atue de forma voluntária em favor de organizações com fins sociais e sem fins lucrativos de pessoas físicas em condição de vulnerabilidade econômica e social.

No caso *sub judice*, a Lei 735/1983 e a Lei Complementar 106/1999, ambas do Município de Diadema/SP, instituem o serviço público e gratuito “para amparar a população carente, em sua necessidade de seu direito à obtenção de Justiça” (art. 1º), sendo integrado por advogados e estudantes de Direito, o qual não se confunde com a criação de defensoria pública municipal, pois Municípios não têm competência para legislar sobre defensoria pública, função atribuída, de forma concorrente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, XIII, da CF).



ADPF 279 / SP

A Divisão de Assistência Judiciária do Município de Diadema/SP oferece assistência judiciária sem afastar ou substituir a atuação da Defensoria Pública e retirar da União e dos Estados as funções que lhes foram atribuídas. O órgão, na verdade, soma-se aos demais na busca por maior efetividade do acesso à Justiça.

Ante o exposto, voto pela improcedência da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, proposta pela Procuradoria-Geral da República, em face (1) da Lei 735/1983 do Município de Diadema/SP, que criou o serviço de assistência judiciária daquela municipalidade; e contra (2) a Lei Complementar 106/1999, do mesmo Município, que dispõe sobre a estrutura e as atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos, e sobre a organização da Procuradoria-Geral do Município e a carreira de Procurador do Município.

A autora sustenta que a atuação dos Municípios na edição de leis sobre assistência jurídica e Defensoria Pública viola o princípio do pacto federativo, e aponta-o como preceito fundamental violado (art. 1º e art. 60, § 4º, I, CF/88). Assim o afirma com base na premissa de que o tema consubstancia "*matéria de competência legislativa concorrente (art. 24, XIII, da CR), cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal disporem de forma suplementar (art. 24, §§1º e 2º, da CR)*" (fl. 3). E no exercício de sua competência, o Congresso Nacional veiculou normas gerais sobre o assunto na Lei Complementar n. 80/1994. Na leitura da autora, tal diploma "*restringiu a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos Estados-membros, que o farão através de suas respectivas Defensorias Públicas*".

Pede, conclusivamente, a declaração de inconstitucionalidade, na íntegra, da Lei 735/1983 e da Lei Complementar 106/1999, ambas do Município de Diadema/SP.

Havendo pedido de cautelar, a Relatora valeu-se do rito do art. 12 da Lei 9.868/99 e requereu informações (eDOC 6).

Em suas Informações (eDOC 10), o **Prefeito de Diadema/SP**, preliminarmente, suscitou a **inépcia** da petição inicial quanto à parcela do



ADPF 279 / SP

pedido que se refere à Lei 106/1999. Pede, por isso, para que a ADPF em questão seja conhecida tão apenas quanto à Lei Municipal n. 735/1983. No mérito, argumenta inexistir, na municipalidade em referência, uma “defensoria pública municipal”; o que há, tão apenas, é um serviço de assistência jurídica, que encontra apoio no art. 5º, LXXIV, CF. Descabe, também por isso, alega, vislumbrar violação à competência legislativa da União para legislar sobre assistência jurídica e Defensoria Pública” (art. 24, XIII, CF). Consigna que a LC 80/1994, ao veicular normas gerais para a criação de defensorias em nível estadual, não proíbe a prestação material de assistência jurídica por parte de Município. Articula com vedação ao retrocesso. E pede, ao final, o julgamento pela improcedência.

A **Câmara Municipal de Diadema/SP** informou acerca do processo legislativo que antecedeu a aprovação da Lei Municipal n. 735/1983 e da Lei Complementar 106/1999 (eDOC 17).

A autora da ação, a Procuradoria-Geral da República, requereu aditamento da inicial (eDOC 23), indicando que, em relação à Lei Complementar Municipal 106/1999, busca impugnar os arts. 2º, 15, 18 e 19. E juntou na oportunidade, o texto vigente da Lei Complementar 106/1999.

Dessa forma, após o aditamento os dispositivos impugnados são os seguintes:

Lei 735/1983 do Município de Diadema

“Art. 1º Com a finalidade de amparar a população carente de Diadema, em sua necessidade de seu direito à obtenção de Justiça, fica criada e instituída a Assistência judiciária do Município, que ficará subordinada diretamente ao Departamento Jurídico, cujo funcionamento e atribuições serão reguladas pela presente lei e pelos demais dispositivos legais aplicáveis à matéria, inclusive e especialmente as contidas na Lei nº 4.215/63.

Art. 2º A Assistência Judiciária é inteiramente gratuita e tem como objetivo proporcionar à população carente de Diadema um atendimento específico no sentido de possibilitar-se orientação jurídica para seus problemas mais agudos e dar-lhe condições de postular em Juízo a solução de suas questões



ADPF 279 / SP

judiciais mais prementes.

Art. 3º A Assistência Judiciária será integrada por advogado militantes e estudantes de Direito que tenham completado o 3º (terceiro) ano do Curso, em número condizente com a demanda da população carente, beneficiária de seus serviços.

Parágrafo Único. O quadro da Assistência Judiciária poderá ser suplementado por Assistentes Sociais e Escreventes, se e quando ficar comprovada a necessidade dos serviços de tais elementos, para o desempenho de suas finalidades.

Art. 4º A Assistência Judiciária somente atenderá pessoas comprovada e reconhecidamente carentes, situação essa que deverá ser reconhecida através do serviço de Assistência Social do Departamento de Promoção Humana da Prefeitura após rigorosa triagem das alegadas condições de penúria do eventual beneficiário do atendimento.

Parágrafo Único. Verificando, a qualquer tempo, que o pretendente à assistência não reúne as condições adequadas para tanto, a Assistência Judiciária deixará de atendê-lo e o encaminhará ao D.D. Ministério Público da Comarca, o qual decidirá sobre a espécie de atendimento a ser dispensado ao mesmo.

Art. 5º A Assistência Judiciária atuará, prioritariamente, na esfera cível do Direito, voltada, de preferência, para as questões de relevante motivo social, atendendo, também, os casos que lhe sejam remetidos pelo D.D. Ministério Público da Comarca e que estejam dentro de sua alçada, desde que, o interessado tenha seu estado de carência reconhecido na forma do artigo anterior.

Art. 6º Os membros integrantes da Assistência Judiciária, são remunerados pela Prefeitura de Diadema, com verbas destacadas das dotações orçamentárias dos Departamentos a que estejam afetos.

Parágrafo Único. É vedado a qualquer membro da Assistência Judiciária a prestação de quaisquer serviços a outros advogados alheios a esta, ainda quando os membros



ADPF 279 / SP

sejam nomeados como "dativos", pelo D.D. Ministério Público da Comarca, para atender a casos e pessoas não enquadrados nos parâmetros estabelecidos nos artigos 4º e 5º da presente Lei.

Art. 7º Os membros da Assistência Judiciária estão subordinados somente à orientação social e jurídica emanada da Prefeitura Municipal, atuando sempre e somente em objetivos de cunho social e humanitário.

Art. 8º Todos os Membros da Assistência Judiciária estão sujeitos, no que lhes for aplicável, aos dispositivos legais vigentes sobre a matéria e aos preceitos contidos na Lei nº 4.215/63, aplicando-se, também à sua atuação, os dispostos contidos no parágrafo único do Art. 2º e no Art. 3º da Lei nº 1.060/60.

Art. 9º É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária prestar orientação ou assistência de qualquer espécie a terceiros, em oposição aos direitos e interesses da Municipalidade de Diadema.

Parágrafo Único. Advogados ou estagiários não integrantes da Assistência Judiciária que, eventual e esporadicamente, estejam prestando sua colaboração profissional à mesma, ficam igualmente sujeitos às restrições convencionadas no "caput" deste artigo, enquanto perdurar o aludido concurso profissional.

Art. 10 - É expressamente vedado aos membros da Assistência Judiciária o recebimento de quaisquer honorários, gratificações ou compensações dos assistidos.

§ 1º - Ficam igualmente sujeitos às restrições contidas no "caput" deste artigo, os advogados e estagiários não integrantes da Assistência Judiciária, quando estejam, prestando sua colaboração profissional à mesma.

§ 2º - Os profissionais não integrantes da Assistência Judiciária, caso queiram prestar à mesma sua colaboração profissional, ficam cientes do compromisso de fazê-lo espontânea e gratuitamente.

§ 3º - Quando estejam atendendo profissionalmente, algum beneficiário da Assistência Judiciária, os profissionais



ADPF 279 / SP

não integrantes da mesma contarão com o concurso dos membros integrantes da Assistência, bem como de todos os meios materiais de que esta disponha, restringida, porém, tal colaboração, aos casos de beneficiário assistido pela Assistência judiciária, na forma da presente Lei.

Art. 11 - Salvo casos excepcionais, de comprovada emergência, a critério do Departamento Jurídico da Prefeitura, a atuação do Serviço de Assistência Judiciária terá sua atuação limitada aos seguintes casos:

a) - procedimento especiais de jurisdição voluntária prevista no livro IV, Título II do Código de Processo Civil Brasileiro à exceção da Organização e Fiscalização das Fundações e Especialização da Hipoteca Legal;

b) - requerimento de alimentos provisionais ou de pensão alimentícia;

c) - investigação de paternidade;

d) - suprimento de idade e, em casos especiais a critério da Assistência, suprimento de consentimento;

e) - defesa em procedimentos de despejo e ações possessórias, em casos especiais, quando envolva interesses coletivos, de acordo com o prudente critério do Departamento Jurídico;

f) - retificações de assentos e registros civis;

g) - postulação em benefício de réu preso, em casos excepcionais, apreciados sob o ângulo do interesse social e humanitário, resguardando-se sobretudo o aspecto de segurança da população e a critério do Departamento Jurídico;

h) - orientação jurídica e social verbal, dentro dos critérios prescritos na presente Lei.

i) - constrangimento ilegal ou preconceituoso que venha causar prejuízo à vida profissional ou pessoal da vítima, como aos portadores de doenças infecto-contagiosas a exemplo dos portadores de HIV/AIDS.

Art. 12 - A Assistência Judiciária, será instalada em local adequado, proporcionado pela Municipalidade, a qual proporcionará, igualmente, todo o material, móveis, máquinas e



ADPF 279 / SP

utensílios necessários a seu funcionamento.

Art. 13 - Toda a documentação comprobatória do estado de pobreza, bem como a destinada à eventual postulação em Juízo, ficarão a exclusivo cargo do pretendente à assistência, sendo vedado à Assistência Judiciária destinar quaisquer verbas para obtenção de certidões, atestados, registros, documentos (pessoais ou não), cópias reprográficas, alvarás, autorizações, autenticações, selagens, reconhecimento de firmas e outras despesas similares.

Art. 14 - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 15 - A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Lei Complementar n. 106/1999 do Município de Diadema

“Art. 2º - A Secretaria de Assuntos Jurídicos (SJ) tem a seguinte estrutura básica:

I – Sistemas de Assessoria e Planejamento: a) Unidade de Apoio: Gabinete, Assessoria, Planejamento e Informações (GSJ); b) Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (CCON).

II – Organização Departamental:

1 - Procuradoria Geral do Município (SJ-1), órgão com nível de Departamento, composta por 03 (três) Divisões, assim denominadas:

- a) Procuradoria Fiscal (SJ-11);
- b) Procuradoria Judicial (SJ-12);
- c) Consultoria Jurídica (SJ-13);

2 – Departamento de Assistência Judiciária e Procon (SJ-2), composto por 01 (uma) Divisão e 01 (um) Serviço, assim denominados:

- a) Divisão de Assistência Judiciária (SJ-22);
- b) Serviço de Defesa do Consumidor (SJ-231). [...]

Art. 15 – Além de outras atribuições definidas em



ADPF 279 / SP

regulamento, compete à Defensoria Pública superintender os serviços jurídicos e administrativos de suas procuradorias, por intermédio de um Diretor.”

Art. 18 – São atribuições da Divisão de Assistência Judiciária, coordenada por um Chefe de Divisão:

I. prestar assistência judiciária aos municípios legalmente necessitados na área cível, nos termos da lei específica;

II. prestar orientação jurídica aos municípios legalmente necessitados no âmbito extrajudicial;

III. exercer outras atribuições fixadas em lei ou regulamento.

Art. 19 – São atribuições do Serviço de Defesa do Consumidor, coordenado por um Chefe de Serviço:

I. promover as medidas necessárias ao atendimento, orientação, conciliação e encaminhamento dos consumidores do Município;

II. exercer outras atribuições previstas em lei ou regulamento”

A Senhora Relatora incluiu o feito na pauta de sessão virtual de 25.09.2020, quando sobreveio pedido de destaque do Min. Dias Toffoli.

É o que cumpre rememorar.

Passo a votar.

1) Preliminarmente

Instado a produzir suas Informações, o **Prefeito Municipal de Diadema/SP** suscitou questão preliminar: a **inépcia** da petição inicial, quanto à parcela do pedido que se refere à Lei 106/1999. Em primeiro lugar, porque tal diploma, segundo aduziu, “*não cria e nem disciplina o serviço de assistência judiciária*”; na verdade, limita-se ela a “*estruturar a Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município, no que disciplina também a Procuradoria-Geral do Município e a carreira dos Procuradores Municipais*.”



ADPF 279 / SP

(eDOC 10, fl. 4). Em acréscimo, apontou que a Autora referiu-se a teor desatualizado do diploma, que não contempla modificações ocorridas em 2010 e 2011. Ademais, alega que a inicial sequer indicou especificamente quais dispositivos da Lei Complementar são objeto da ADPF e por quais fundamentos seriam inconstitucionais.

Tal foi corroborado na peça de Informações da **Câmara dos Vereadores de Diadema/SP**, que registrou que a Lei Complementar 106/1999 versa sobre a Procuradoria do Município, e não sobre a matéria impugnada: a rigor, tão apenas seu art. 18 *“tratou da Divisão de Assistência Judiciária, para dizer que é coordenada por um Chefe de Divisão, definindo como atribuições da referida Divisão a prestação de assistência Judiciária aos municípios legalmente necessitados na área cível e no âmbito extrajudicial.”* (fl. 2, eDOC 17).

Compulsando os autos, realmente diviso que a Procuradoria-Geral da República protocolou a petição inicial em 16.06.2013, e que requereu a declaração da inconstitucionalidade, na íntegra, da Lei Complementar Municipal 106/1999, **colacionando aos autos, na oportunidade, uma cópia do diploma legislativo datada de 02.04.2009 (eDOC 3).**

Somente após a produção de informações por parte do Prefeito Municipal e da Câmara dos Vereadores, e em jeito de contestação às informações – como se isso fosse possível – é que o então Procurador-Geral da República requereu **aditamento** da exordial, para considerar como impugnados os artigos 15, 18 e 19 da LC 106/1999. Valeu-se do ensejo, também, para incluir no objeto da ação também o artigo 1º da LC 345/2011, que modificou o art. 2º da LC 106/1999.

Assim o fez alegando que:

“O Prefeito Municipal de Diadema prestou informações pugnando pela prejudicialidade da ação, ante o advento de atos normativos e da **ausência de impugnação específica** aos dispositivos questionados.

O fundamento central da ação é de que o art. 24, inciso XIII, da Constituição da República prevê competência legislativa concorrente a respeito de matérias referentes a



ADPF 279 / SP

assistência jurídica e à defensoria pública. Nesse âmbito, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados (art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição), e não contempla os Municípios.

Os **novos atos normativos (grifo meu)**, mesmo sem aditamento à inicial, não importariam em prejuízo ao cerne da ação, pois se limitam a promover alterações de nomenclatura (...).

Essas alterações legislativas não repercutem no núcleo da discussão, que permanece tal qual apresentada originariamente, a respeito da falta de competência dos municípios para legislar a respeito de assistência jurídica e defensoria pública." (eDOC 23, fl. 2-3) (grifei)

MANUEL MARIA DU BOCAGE certamente arremataria: **a emenda saiu pior do que o soneto.** Considerado o teor da petição inicial, cujo pedido é ambíguo no sentido de precisar se a inconstitucionalidade é rogada sob o ângulo formal ou material, surge a seguinte disjuntiva:

a) Se for para realmente levar a sério a petição de aditamento, que afirma que o fundamento central da ação versa sobre a competência do Município para legislar sobre assistência jurídica e defensoria pública (art. 24, XIII, CF), não se poderia conhecer da ADPF quanto à **Lei 735, de 1983**, eis que em se tratando de norma pré-constitucional o juízo de recepção circunscreve-se ao aspecto constitucional-material. Assim o preclaro Ministro Sepúlveda Pertence:

Ação direta de inconstitucionalidade: descabimento, segundo o entendimento do STF, se a norma questionada e anterior a da Constituição padrão. 1. Não há inconstitucionalidade formal superveniente. 2. Quanto a inconstitucionalidade material, firmou-se a maioria do Tribunal (ADIn 2, Brossard, 6.2.92) - contra três votos, entre eles do relator desta -, em que a antinomia da norma antiga com a Constituição superveniente se resolve na mera revogação da



ADPF 279 / SP

primeira, a cuja declaração não se presta a ação direta. 3. Fundamentos da opinião vencida do relator (anexo), que, não obstante, com ressalva de sua posição pessoal, se rende a orientação da Corte. (ADI 438, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 07.02.1992, publicação em 27.03.1992).

No mesmo sentido: RE 238.166/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, julgamento em 05.06.2001, publicação em 10.08.2001; RE 146.747 EDv-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 14.11.2002, publicação em 11.04.2003; RE 632.586 – AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 17.12.2013, publicação em 13.02.2014.

b) De outro bordo, se à petição de aditamento do então Procurador-Geral não for dado maior peso, as dificuldades quanto ao conhecimento do pedido seriam direcionadas à LC 106/1999.

É certo que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, em caso relatado pelo Ministro Luiz Fux, pontificou que: “Admite-se o aditamento ao pedido inicial formulado pelo Procurador-Geral da República por ocasião de seu parecer, em casos em que tal aditamento tenha o objetivo de incluir normas que fazem parte do mesmo complexo normativo em que estão inseridas as normas objeto do pedido inicial, desde que lhes seja comum o fundamento jurídico invocado. Precedentes: ADI 2.928-QO, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 12/11/2004; ADI 3.660, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 9/5/2008; ADI 5.260, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 29/10/2018; ADI 3.434-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 28/9/2007; ADI 4.342-AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 2/2/2018; ADI 4.265-AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 17/5/2018” (ADI 5267 – AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 23.08.2019, publicação em 09.09.2019).

E creio que até poderia ser este o caso dos autos, uma vez que as normas incluídas no pedido atendem a esse ensinamento jurisprudencial, porquanto inseridas no bojo do complexo normativo impugnado.



ADPF 279 / SP

Trilhando essa senda, inclino-me a não examinar com maior rigor o cumprimento do ônus da impugnação especificada, compreendendo que o Autor circunscreveu-se aos dispositivos da Lei Complementar 106/1999 ao apontar o parâmetro do art. 24, XIII, da Constituição Federal.

Ao tempo em que faço essa concessão, indico-a como excepcional, porque esteirada no princípio da segurança jurídica, que encontra tradução, no âmbito processual, no princípio da prevalência da apreciação de mérito. Segurança jurídica que resultaria violada se a questão de fundo permanecesse em aberto – ante eventual não conhecimento da ação.

Realizado esse registro, **conheço** da ADPF, e passo a realizar o exame de compatibilidade material da Lei 735/1983 e da Lei Complementar 106/1999 com a Constituição de 1988. Quanto ao aspecto formal, restrinjo-me à Lei 106/1999, em observância aos limites do controle abstrato de normas fixado na jurisprudência deste Tribunal.

2) Mérito

2.1) Inconstitucionalidade formal.

No que tange à alegação de inconstitucionalidade formal, não raras vezes surgem dúvidas sobre os limites de competência legislativa dos entes federados, tendo em vista os critérios utilizados pelo próprio constituinte na sua definição e na aparente vinculação de uma determinada matéria a mais de um tipo de competência.

Para precisar em qual catálogo de competências recai uma questão específica e, portanto, determinar-se quem possui prerrogativa para legislar sobre um assunto, deve ser feita uma subsunção da lei em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites legiferantes de cada ente federado – ou seja, artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal. Essa verificação, claro, só pode ser feita pela via de critérios interpretativos, desenvolvidos a partir de duas premissas: **(i)** o *fim primário a que se destina esta norma*, que possui direta relação com o princípio da predominância



ADPF 279 / SP

de interesses e, além disso, (ii) a *intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise*. (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht I*. 22^a ed. Heidelberg, 2006, p. 56-60).

Atendo-me ao diploma legislativo posterior à Constituição de 1988, qual seja a Lei Complementar Municipal 106/1999, diviso que o *fim primário a que se destina a norma* é o de estruturar um órgão da administração pública direta do Município de Diadema, a Secretaria de Assuntos Jurídicos. Em seu interior se prevê uma unidade administrativa denominada "Divisão de Assistência Judiciária" (art. 2º), em cujas atribuições estão: "*prestar assistência judiciária aos munícipes legalmente necessitados na área cível, nos termos da lei específica*", e "*prestar orientação jurídica aos munícipes legalmente necessitados no âmbito extrajudicial*" (art. 18).

Em exame à sucessão de redações que os dispositivos já ostentaram, percebo que o art. 2º, em sua versão original, de 1999, anunciava um "Departamento de Defensoria Pública" (art. 2º, II, n. 2), que por seu turno era decomposto em divisões, sendo uma delas a "Divisão de Assistência Judiciária". Foi a Lei Complementar Municipal n. 345/2011 que fixou o atual conteúdo normativo, mas ao fazê-lo olvidou o art. 15 da Lei Complementar 106/1999, que por isso até hoje reveste a lógica original desse diploma, ao rezar que:

"Art. 15. Além de outras atribuições definidas em regulamento, compete à Defensoria Pública superintender os serviços jurídicos e administrativos de suas procuradorias, por intermédio de um Diretor."

Algumas intervenções de associações de classe contidas nestes autos vislumbram nesse art. 15 da Lei Complementar n. 106/1999 uma prova cabal de que o Município de Diadema/SP instituíra uma Defensoria Pública Municipal. Mas se os nomes não são consequência das coisas, também a inconstitucionalidade não deriva puramente dos nomes. Ainda não foi inventada uma inconstitucionalidade nominal *tout court*.



ADPF 279 / SP

A sobrevivência da redação originária do art. 15 (pós-modificações de 2011) não é o suficiente para firmar que o sentido teleológico-objetivo da Lei Complementar 106/1999 seria o de usurpar a competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais sobre “**assistência judicial e defensoria pública**”, prevista no art. 24, XIII, CF/88.

Da doutrina de Tércio Sampaio Ferraz Júnior recordo que o federalismo cooperativo exige a uniformização de certos interesses como um ponto básico de uma colaboração bem estabelecida, seja porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendram conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constituindo-se, assim, como matéria de norma geral. (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. “Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal”. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. Vol. 90. São Paulo: FDUSP, 1995, p. 249).

Em outros termos, no campo da competência concorrente, pode-se dizer que o propósito de entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local. Ganha importância como critério aferidor de legitimidade da lei o fator da predominância do interesse em questão.

Na busca por conformar uma mínima uniformização nacional, a Lei Complementar Federal n. 80/1994 dispôs com razoável exatidão até, sobre o regime de competências, atribuições e garantias institucionais da Defensoria, inclusive critérios de estruturação orgânica. Elencou direitos, deveres e garantias funcionais de seus membros, modo de ingresso mediante concurso público. O cotejo entre o marco geral federal e a lei municipal não é pressuposto para um juízo de inconstitucionalidade, mas evidencia que esta última não tematiza matéria que se coloque no âmbito normativo da Lei Complementar federal.

Se é assim, e na senda da segunda premissa interpretativa proposta por Christoph Degenhart – a *intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em*



ADPF 279 / SP

análise – vê-se que o objeto das normas impugnadas (= aquilo que ela cria, extingue ou modifica) desenvolve-se no campo da estruturação administrativa de órgão municipal de assistência aos necessitados. Não procura fazer as vezes das normas gerais que regem a organização da defensoria pública, veiculadas na LC 80/1994.

As normas em questão também não infringem a primeira parte do inciso XIII do art. 24, CF. Inexiste contrariedade a qualquer norma geral emanada da União que verse sobre **assistência jurídica, prestação material que o art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição deixou a cargo do Estado, entendido como poder público, e não ente federativo** (“O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”).

Dessa forma, no plano da competência legislativa, a criação de uma unidade administrativa que oferece atendimento à população hipossuficiente, constituída nos lindes demarcados pelas normas impugnadas nesta ADPF, amolda-se com mais adequação ao campo legiferante inscrito no art. 30, I, que traz a cláusula de competência que autoriza o Município a legislar sobre assunto de interesse local; que significa “interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação”. (MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 938).

2.2) Inconstitucionalidade material

No aspecto material, resume-se a inicial a sustentar que o Município de Diadema não poderia instituir serviço de assistência jurídica. Na estruturação dessa assistência o art. 4º, § 5º, da LC 80/1994 “restringiu a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos Estados-membros”. E arremata: “não há, portanto, qualquer margem para a atuação dos Municípios em relação à matéria, nas searas tanto legislativa como administrativa” (fl. 5)

Ao me deparar com a fundamentação deduzida na inicial, foi



ADPF 279 / SP

inevitável não lembrar de um julgado desta Corte, relatado pelo eminente Ministro Eros Grau, o RE 554.088/SC-AgR, no qual enfrentou-se a questão da legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública na defesa do direito à saúde de um indivíduo. Na oportunidade, pontificou-se que “o direito público subjetivo à saúde representa consequência indissociável do direito à vida (...), prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, **por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público**”. Repito: o Poder Público. Saúde é bem constitucional muito caro para sua proteção ser colocada à disposição monopolística dessa ou daquela corporação profissional.

Sim, era de um conflito entre corporações que aquele caso tratava, como cristalinamente expressou o Ministro Eros Grau na ementa do julgado:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. DEFESA DE DIREITOS SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS. PRECEDENTES. 1. A Constituição do Brasil, em seu artigo 127, confere expressamente ao Ministério Público poderes para agir em defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, como no caso de garantir o fornecimento de medicamentos a hipossuficiente. 2. Não há que se falar em usurpação de competência da defensoria pública ou da advocacia privada. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 554.088/SC – AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, julgado em 03.06.2008, publicação 20.06.2008)

O que vale para a saúde vale também para o dever estatal de prestar “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, LXXIV, CF). Garantia cuja centralidade para o exercício de outros direitos fundamentais exige deste Supremo Tribunal Federal visão cautelosa com pretensões corporativas de inclinação monopolista.

A propósito, na busca por demonstrar porque este Tribunal deveria



ADPF 279 / SP

proscrever que órgãos municipais possam prestar o serviço de assistência jurídica a hipossuficientes, um *amicus curiae*, a **Defensoria Pública da União**, aduz que

“(…) historicamente, a implantação de novos órgãos de atendimento da Defensoria Pública decorre de uma convergência de esforços politicamente concertados entre atores das múltiplas instâncias dos três Poderes da República, organizada e orientada para permitir gradativamente a incorporação de mais cidadãos carentes e em situação de vulnerabilidade ao espectro de cobertura da política pública de assistência jurídica gratuita.

O endosso do Supremo Tribunal Federal ao modelo público enviesado de defensoria municipal vai remover um pilar importante dessa dinâmica – o interesse político do município –, no que viabilizará a opção ao governante do município de criar entes públicos de assistência jurídica não autônomos subordinados aos interesses próprios, em detrimento da implantação de um órgão de Defensoria Pública autônomo e não submetido a qualquer limitação temática.” (eDOC 66, fl. 4).

É digno de nota: os Municípios não deveriam se aventurar a oferecer assistência jurídica a hipossuficientes porque, se o fizerem, haverá menos pressão para que a Defensoria Pública seja expandida.

Com todo o respeito a tão valorosa instituição, atentemos ao que importa: a dignidade da pessoa humana. Não é possível exigir do jurisdicionado que releve a falta de assistência jurídica, ao argumento de que, no longo prazo, todos ganharão com uma Defensoria Pública que conte com mais membros. Ora, o problema está no curto prazo: na ação de despejo em desfavor de hipossuficiente, na ação de execução movida por instituição financeira em situação de superendividamento etc.

Para além desses aspectos de realidade constitucional, não diviso no texto constitucional um monopólio da representação dos hipossuficientes em favor da Defensoria Pública – que no art. 134 da CF/88 foi definida



ADPF 279 / SP

como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, mas sem nenhum traço de privatividade.

Na **ADI 4163/SP**, na qual foi questionada norma do Estado de São Paulo que facultava a celebração de convênio com a OAB/SP para que advogados particulares pudessem realizar a atividade de assistência jurídica a hipossuficientes, registrei meu desconforto com enfoques corporativos do tema em discussão:

“Veja a ironia: nós já dissemos, em algum acórdão deste Tribunal, que a atividade de assessoria ou de assistência jurídica que alguns municípios têm condições de fazer - e fazem - seria inconstitucional. E aí nós ficamos realmente naquela situação bastante irônica, de falar de um tipo de liberdade e não ter nada, porque se diz que o município oferece esse serviço, mas esse serviço é indevido. Como lá não tem defensor, faz-se o quê? É um tipo de extravagância hermenêutica, um tipo de interpretação suicida.

Por isso que me parece que o que Vossa Excelência está propondo é construtivo. Eu acho que é importante trazer neste momento em que nós estamos discutindo a Defensoria. Isso é um aprendizado, isso é uma tessitura institucional bastante complexa, mas é fundamental. Na medida em que nós temos essa demanda brutal do serviço judicial, em que há essa carência da assistência judicial, quisera que nós tivéssemos um defensor, público ou voluntário, em cada presídio do Brasil, em cada delegacia. Certamente nós não teríamos essa situação de vergonha que nós enfrentamos.

Como então suscitar um monopólio desse serviço nessa dimensão, quando a Defensoria Pública deveria era fazer uma articulação? E Vossa Excelência está viabilizando isso, na interpretação que propõe.” (**ADI 4163/SP**, Rel. Min. Cezar Peluso, julgada em 29-2-2012)

Outrossim, não desconheço que em vários julgamentos desta Corte, vez por outra os acórdãos carregam um ou outro excesso de



ADPF 279 / SP

fundamentação – sempre na busca por enaltecer a importância da Defensoria em nosso sistema. Excessos que podem levar o intérprete desavisado a concluir por uma exclusividade na prestação do serviço em comento.

Entretanto o fato é que da conjugação do art. 134 com o art. 5º, LXXIV, CF/88, não se extrai norma que assegure um monopólio da assistência jurídica dos hipossuficientes. Dessa conjugação chega-se a outras conclusões, no entanto: na ADI 3022, esta Corte declarou a inconstitucionalidade de norma que autorizava a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul a defender servidores públicos estaduais, que longe estão de poderem ser enquadrados na categoria “hipossuficientes”:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RITO DO ART. 12 DA LEI 9.868. ART. 45 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALÍNEA A DO ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 9.230/1991 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ATRIBUIÇÃO, À DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, DA DEFESA DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS PROCESSADOS CIVIL OU CRIMINALMENTE EM RAZÃO DE ATO PRATICADO NO EXERCÍCIO REGULAR DE SUAS FUNÇÕES. OFENSA AO ART. 134 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Norma estadual que atribui à Defensoria Pública do estado a defesa judicial de servidores públicos estaduais processados civil ou criminalmente em razão do regular exercício do cargo extrapola o modelo da Constituição Federal (art. 134), o qual restringe as atribuições da Defensoria Pública à assistência jurídica a que se refere o art. 5º, LXXIV. 2. Declaração da inconstitucionalidade da expressão “bem como assistir, judicialmente, aos servidores estaduais processados por ato praticado em razão do exercício de suas atribuições funcionais”, contida na alínea a do Anexo II da Lei Complementar estadual 10.194/1994, também do estado do Rio Grande do Sul. Proposta acolhida, nos termos do art. 27 da Lei 9.868, para que declaração de inconstitucionalidade tenha efeitos a partir de 31 de dezembro de 2004. 3. Rejeitada a



ADPF 279 / SP

alegação de inconstitucionalidade do art. 45 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 4. Ação julgada parcialmente procedente. (ADI 3022/RS, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 02.08.2004, publicação em 04.03.2005)

Por tudo isso, também sob o ângulo material não há violação alguma à Constituição.

3) *Dispositivo*

Ante o exposto, conheço da ação e julgo improcedente o pedido.
É como voto.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

INCIDÊNCIAS AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu me lembro, Senhor Presidente, que, quando Presidente do CNJ e do Supremo, encorajei a criação não só de modelos de assistência, mas da advocacia voluntária, a partir de um modelo desenvolvido pela Justiça Federal, pelo TRF da 4ª Região. E eu me lembro que tive debates tanto com advogados, que viam na medida talvez uma intervenção no mercado de trabalho de advogado, como com defensores públicos.

Recebi a Associação dos Defensores Públicos, à época, na Presidência do Supremo. Depois de ouvir esse mesmo argumento que agora transcrevi, de que a solução com a advocacia voluntária retirava a pressão que deveria existir sobre os governadores, eu, então, de chiste, em tom jocoso, disse-lhes, mas chamando a atenção para a seriedade da questão, que eles não se preocupassem, porque, diante do quadro de desigualdade existente no Brasil, e isso já foi transcrito e enfatizado nos vários votos, que não faltariam clientes para a Defensoria Pública, porque haveria pobres para os voluntários, como certamente para esse modelo de assistência existente.

Então, a rigor, aqui o argumento ressaí, traduz um egoísmo e um corporativismo que é de deplorar.

Eu até deploro, Presidente, que esta ação tenha sido proposta pela Procuradoria-Geral da República. Só não deploro mais, porque ela está nos dando a chance, a oportunidade de definir esta questão – espero – de maneira definitiva, porque, de fato, é um tipo – que já transcrevi aqui – de flagrante **hermenêutica do interesse**: busca de atendimento de interesses corporativos, ainda que isto sacrifique o serviço que é prestado, que notoriamente, como se percebe, a partir das próprias argumentações, é insuficiente.

E nós já estamos cansados, Presidente, de repetir aqui que uma das



ADPF 279 / SP

normas que marca o princípio da proporcionalidade é a chamada *Untermassverbot* – a proibição da proteção insuficiente. E a premissa de que se parte aqui é de que a Defensoria Pública, tal como ela está estruturada hoje, não consegue atender às demandas existentes.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

VOTO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS MUNICIPAIS Nº 735/1983 E Nº 106/1999, AMBAS DO MUNICÍPIO DE DIADEMA/SP. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO QUE PRESTA SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA A NÍVEL MUNICIPAL. NÃO EQUIPARAÇÃO, IN CASU, À DEFENSORIA PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA (CF/88, ART. 5º, LXXIV). DEVER DO ESTADO ENQUANTO FEDERAÇÃO. COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS (CF/88, ART. 23, X). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE (CF/88, ART. 24, XIII). FEDERALISMO COOPERATIVO. POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO SUPLETIVA PELOS MUNICÍPIOS. PRECEDENTE: RE 586.224, TEMA 145. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE SE HARMONIZA COM A DISCIPLINA NORMATIVA ESTABELECIDADA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. INTERESSE LOCAL (CF/88, ART. 30, I E II). IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

ADPF 279 / SP

1. **Delimitação da controvérsia.** *Ab initio*, cumpre esclarecer que o caso em tela *não* concerne a criação de Defensorias Públicas a nível municipal e tampouco a instituição de órgão municipal que pretenda afastar os deveres ou usurpar as competências das Defensorias Estaduais ou da União.

1.2 Por força de suas particularidades organizacionais, a Assistência Judiciária do Município de Diadema não pode ser equiparada à Defensoria Pública. Do mesmo modo, as limitações de seu escopo de atuação, previstas pela própria legislação impugnada, demonstram que o órgão municipal não pretende substituir as essenciais atividades prestadas pela Defensoria Estadual ou da União.

1.3 A controvérsia cinge-se em aferir: (i) se a assistência judiciária gratuita à população vulnerável pode ser prestada *também* por outro órgão estatal, inclusive mediante a criação de estrutura na Administração Pública da esfera municipal, em caráter complementar à atuação da Defensoria Pública (*competência material*); e se (ii) referido órgão pode ser instituído e organizado via lei municipal (*competência normativa*).

2. **Competência material.** O sistema constitucional de assistência judiciária aos vulneráveis *não* se confunde nem se encerra nas atividades prestadas pela Defensoria Pública da União, do Distrito



ADPF 279 / SP

Federal e dos Estados.

2.1 A Defensoria Pública, prevista pelo Constituinte de 1988 como garantia institucional e organizacional para a realização do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita (art. 134 da CF/88), já teve seu papel de destaque endossado por esta Corte em diversos precedentes (ADPF 384, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 9/10/2020; ADO 2, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 29/4/2020; ADI 2903, Rel. Min. Min. Celso de Mello, DJe 19/9/2008).

2.2 Contudo, a concretização dessa garantia fundamental não se resume às atividades da Defensoria Pública. É que, ao preceituar que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, LXXIV), o Constituinte atribuiu a garantia desse direito fundamental a Estado enquanto Federação – e não a um órgão ou ente federativo específico.

2.3 A Carta Maior, ao incumbir à Defensoria Pública – da União, do Distrito Federal e dos Estados – a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos aos necessitados (art. 134, *caput* e §§ 1º a 4º), não veda – nem explícita, nem tacitamente – que atividade similar ou complementar possa ser exercida *também* por outros órgãos públicos, inclusive municipais, ou mesmo por entidades particulares, conforme se



ADPF 279 / SP

afere ainda pela interpretação sistemática da legislação federal (e.g., Lei n. 1060/1950, art. 1º; Lei n. 7.210/1984, art. 16; Lei n. 13.105/2015, art. 186).

2.4 A assistência judiciária gratuita pode coexistir com a atuação de outros atores e instituições, públicos ou privados, tais como escritórios de advocacia em atuação *pro bono*, parcerias com as seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, núcleos de prática jurídica de instituições de ensino superior e – por que não – órgãos municipais.

2.5 A existência de múltiplos meios coadjuvantes de assistência judiciária nos diversos países do globo foi entrevista com maestria por Mauro Cappelletti, James Gordley e Earl Johnson quando da elaboração do seminal “Projeto de Florença”, marco epistemológico no estudo comparativo dos modelos jurídico assistenciais que documentou, à guisa de exemplo, a presença dos “Centros de atendimento jurídico de vizinhança” na Inglaterra, dos “Tribunais de camaradas” na Bulgária, e das “Cortes de conciliação” no Japão.

2.6 Essa assistência judiciária gratuita coexistencial representa uma soma de esforços para melhor concretizar a garantia fundamental de acesso à justiça – a qual, como bem entrevê a clássica lição de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, constitui “o mais básico dos direitos humanos de um sistema



jurídico moderno e igualitário que pretende garantir e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça: Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008, p. 9).

3. **Competência normativa.** O fato de a Constituição atribuir à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre determinada matéria (*in casu*, “assistência jurídica e Defensoria Pública”, prevista no art. 24, XIII) não exclui os Municípios de também participarem desse regramento via estabelecimento de normas não-concorrentes, isto é, decorrentes – e compatíveis – com as normas dos demais entes federativos (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 90, p. 245-251, jan.1995).

3.1 **Sob a perspectiva doutrinária**, trata-se da interpretação mais consentânea com o **Federalismo Cooperativo**, que recomenda a “colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles” (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio, *ibid.*, p.249); e com o denominado **Experimentalismo Democrático**, uma proposta de reorientação do direito constitucional brasileiro voltada a resolver impasses entre poderes de Estado e a elevar,



ADPF 279 / SP

de forma duradoura, a mobilização política da cidadania (Cf. UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 257, mai.2011. p. 68).

3.2 Sob o enfoque **jurisprudencial**, o Plenário desta Suprema Corte também tem se orientado pelo prestígio às competências e à autonomia dos entes federativos menores. Nesse sentido, a ADI 4060 (de minha relatoria, DJe de 4/5/2015) e o Tema 145 (RE 586.224, de minha relatoria, DJe de 8/5/2015), este último que assentou a possibilidade de o ente municipal legislar sobre meio ambiente – temática cuja competência normativa também é atribuída concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, VI, da CF/88).

3.3 *In casu*, observa-se que o regramento previsto pelo Município de Diadema mostra-se **harmônico** com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados. A Lei Complementar Federal n. 80/1994 – que organiza a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e prescreve as normas gerais para a organização das Defensorias estaduais – não restringe a prestação material de assistência judiciária apenas a esses órgãos. De outra parte, as normas impugnadas não pretendem usurpar a competência ou substituir as relevantes atividades desempenhadas pelas demais



ADPF 279 / SP

entidades que prestam serviço de assistência gratuita à população vulnerável da região, dentre elas a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e da União, senão que as complementar.

3.4. Releva anotar ainda que, embora conste explicitamente no rol de competências normativas concorrentes dos entes federal, estadual e distrital (art. 24, XIII, da CF/88), a temática acerca do fortalecimento dos mecanismos para a prestação de assistência judiciária à população economicamente vulnerável do município situa-se em uma **zona de confluência** de diversos dispositivos constitucionais que tratam de **competência** legislativa e material.

3.5 Deveras, não se pode perder de vista que é ao Município a quem incumbe a função precípua de atender diretamente o cidadão: "é nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos" (SILVA, Sandra Krieger. *O município na Constituição Federal de 1988*. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 107). Destarte, a assistência judiciária aos desfavorecidos evidentemente consubstancia "**assunto de interesse local**", cuja competência legislativa é atribuída aos Municípios (art. 30, I da CF/88).

3.6 Demais disso, a assistência judiciária é também: (a) uma forma de concretização do



ADPF 279 / SP

“combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”, competência material comum a todos os entes federados (art. 23, X, da CF/88); (b) *per se*, uma **garantia fundamental** prevista pelo art. 5º (inciso LXXIV, *verbis* “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”); e (c) um aspecto basilar para a **consecução de diversas outras garantias fundamentais** previstas no mesmo art. 5º, tal como o acesso à jurisdição (inciso XXXV). Evidentemente, o cumprimento de tais direitos fundamentais incumbe ao Estado em todos os seus níveis federativos – federal, estadual, distrital e municipal.

4. **Conclusão.** *Ex positis*, guiando-se pelas diretrizes do federalismo cooperativo e da valorização das iniciativas locais; constatando-se que a legislação impugnada não se põe em desarmonia com as normas dos demais entes; e considerando os demais aspectos constitucionais tocados pela temática da assistência judiciária gratuita em termos de competência e de garantias fundamentais: é forçoso admitir que **inexiste** qualquer ofensa às regras de competência material ou legislativa na norma impugnada.

4.1 Pedido a que se nega provimento.



ADPF 279 / SP

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados, senhoras advogadas e demais presentes.

Acolho o relatório bem elaborado pela eminente Ministra Relatora, Cármen Lúcia, rememorando apenas os aspectos centrais. Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental apresentada pela Procuradoria Geral da República em que se requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 735/1983 e dos artigos 2º, 15, 18 e 19 da Lei n. 106/1999, ambas do Município de Diadema/SP, as quais, respectivamente, instituem e organizam a Divisão da Assistência Judiciária no Município, por suposta afronta aos artigos 1º, *caput*; 24, inc. XIII e §§ 1º e 2º; 60, § 4º, "i"; e 134, §§ 1º a 4º da Constituição Federal de 1988.

Em síntese, a argumentação do Requerente fundamenta-se em suposta usurpação, por parte do Município de Diadema, de competência legislativa e material que a Constituição Federal teria outorgado exclusivamente à União e aos Estados, qual seja: a assistência judiciária aos vulneráveis.

I.

Delimitação da controvérsia

Ab initio, cumpre esclarecer que **o caso em tela não concerne a instituição de Defensorias Públicas municipais por Lei Municipal.**

Deveras, a análise pormenorizada dos autos revela que a Divisão de Assistência Judiciária do Município de Diadema constitui, em verdade, um órgão administrativo *integrado à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos* (art. 1º da Lei n. 735/1983 e art. 2º da Lei n. 106/1999) cujos membros, *subordinados "à orientação social e jurídica emanada da Prefeitura Municipal"* (art. 7º da Lei n. 735/1983) e *mediante remuneração paga pelo*



ADPF 279 / SP

Município (art. 6º da Lei n. 735/1983), prestam assistência judiciária à população economicamente vulnerável da região.

Destarte, não se trata de uma instituição dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira como é a Defensoria Pública, conforme dicção expressa do art. 134, §§ 2º e 3º, da CF/88, *verbis*: “às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º”; e “aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.”

Além disso, releva notar que o escopo de atuação da Assistência Judiciária do Município de Diadema é bem mais reduzido do que o amplo conjunto de responsabilidades atribuídas às Defensorias Públicas pela Constituição Federal e pela Lei Complementar n. 80/1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública).

Com efeito, o próprio art. 11 da Lei n. 106/1999 do Município delimita as atividades do órgão municipal ao prever, *verbis*, que “salvo casos excepcionais, de comprovada emergência, a critério do Departamento Jurídico da Prefeitura, a atuação do Serviço de Assistência Judiciária terá sua atuação limitada aos seguintes casos (...)” - elencando na sequência o **rol exaustivo** de casos (alíneas “a” a “i”), precipuamente da área cível, que admitem sua atuação. Na mesma linha, também o art. 9º da referida Lei veda expressamente aos membros da Assistência Judiciária prestarem orientação “em oposição aos direitos e interesses da Municipalidade de Diadema”, circunscrevendo ainda mais seu espectro de atuação.

Nessa senda, observa-se que não caberia à referida Assistência Judiciária municipal, a título ilustrativo: patrocinar defesas em ações penais, ajuizar ações civis públicas ou atuar em demandas contrárias aos interesses do ente municipal (como as relacionadas ao fornecimento de



ADPF 279 / SP

medicamentos pelo Município, por exemplo) – atividades estas que, não se pode olvidar, incumbem à Defensoria Pública.

Em suma, portanto, (i) as **diferenças organizacionais e de autonomia** revelam que a Assistência Judiciária do Município de Diadema *não pode ser equiparada* à Defensoria Pública; e (ii) as limitações de seu **escopo de atuação**, previstas pela própria legislação impugnada, demonstram que o órgão municipal *tampouco pretende substituir* as essenciais atividades prestadas pela Defensoria Estadual ou da União.

Neste cenário, uma primeira premissa a ser fixada é a de que – ao contrário do que alega o Requerente – o presente caso não concerne a criação de Defensorias Públicas a nível municipal ou a instituição de órgão que pretenda afastar os deveres ou usurpar as competências das Defensorias Estaduais, do Distrito Federal ou da União.

Ao revés, **cinge-se a presente controvérsia em saber se a assistência judiciária gratuita aos hipossuficientes (i) pode ser prestada também por outro órgão estatal em caráter complementar à atuação da Defensoria Pública; e se (ii) referido órgão pode ser instituído e organizado via lei municipal.** Cada um desses aspectos será tratado em tópico próprio abaixo.

II.

Competência Material.

Assistência judiciária gratuita: dever do Estado enquanto Federação.

É certo que a Defensoria Pública foi prevista pelo Constituinte de 1988 como garantia institucional e organizacional para realização do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita (art. 134 c/c art. 5º, LXXIV, da CF/88). Nada obstante, a concretização desse direito não se resume às atividades prestadas por essa relevante instituição.

Deveras, o papel de destaque e a essencialidade da Defensoria Pública para a efetivação dos valores e programas constitucionais



ADPF 279 / SP

consagrados pela Carta de 1988 já foram endossados por esta Corte em diversas oportunidades, das quais cito como exemplos: a ADI 2903 (Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 19/9/2008); ADPF 384 (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 9/10/2020); e ADO 2 (de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 29/4/2020), cuja ementa transcrevo abaixo:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ALEGADA AUSÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO EFETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA. CRIAÇÃO DE NOVOS CARGOS E PRERROGATIVAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

1. A Constituição Federal evidencia a posição de destaque da Defensoria Pública na concretização do acesso à justiça, ao dispor, em seu artigo 5º, LXXIV, que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos" e, em seu artigo 134 (na redação conferida pela Emenda Constitucional 80/2014), que "a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-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".

2. A relação entre a atuação da Defensoria Pública e a defesa do Estado Democrático de Direito, ademais, deflui da interpretação sistemático-teleológica das cláusulas da inafastabilidade da jurisdição e do devido processo legal em sua acepção substancial, eis que, por meio da Defensoria Pública, reafirma-se a centralidade da pessoa humana na ordem jurídico-constitucional contemporânea, deixando-se claro que todo ser humano é digno de obter o amparo do



ADPF 279 / SP

ordenamento jurídico brasileiro. (...) (sem grifos no original)

Não se pode afirmar, contudo, que o sistema constitucional de assistência judiciária aos vulneráveis se confunde, se esgota ou se encerra nas atividades prestadas por essa relevante instituição. Tampouco se pode concluir que os Municípios estão excluídos de exercer referida atividade

A bem da verdade, ao preceituar que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, inc. LXXIV), o Constituinte atribuiu a garantia deste direito fundamental ao **Estado enquanto Federação** – e não a um órgão ou ente federativo específico. Em sentido convergente, ao incumbir à Defensoria Pública – da União, do Distrito Federal e dos Estados – a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos aos necessitados (art. 134, caput e §§ 1º a 4º), a Constituição não veda – nem explícita, nem tacitamente – que atividade similar ou complementar possa ser exercida *também* por outros órgãos públicos, inclusive municipais, ou mesmo por entidades particulares.

Aliás, ao se estender a interpretação sistemática para considerar também o quanto disposto por diversos diplomas normativos federais, tal conclusão ressaí ainda mais evidente. A título exemplificativo, cite-se a **Lei n. 1060/1950**, que “estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados”. Embora alguns de seus dispositivos tenham sido expressamente revogados pelo CPC/2015, mantém-se incólume seu art. 1º, na redação conferida pela Lei nº 7.510, de 1986, que dispõe, *verbis*, que “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.**”

Na mesma linha, confira-se a **Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984)**: ao prever que “as Unidades da Federação deverão ter serviços de

ADPF 279 / SP

*assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais” (art. 16, caput), estabelece em complemento que “**as Unidades da Federação deverão prestar auxílio estrutural, pessoal e material à Defensoria Pública, no exercício de suas funções, dentro e fora dos estabelecimentos penais**” (art. 16, § 1º).*

Por fim, cumpre notar que o CPC/2015 (Lei n. 13.105/2015), ao fixar prazo em dobro para as manifestações processuais da Defensoria Pública (art. 186, *caput*), na sequência **estende** essa prerrogativa “*aos escritórios de prática jurídica das faculdades de Direito reconhecidas na forma da lei e às entidades que prestam assistência jurídica gratuita em razão de convênios firmados com a Defensoria Pública*”.

Por isso mesmo, nada obsta – ao revés, se estimula – que a assistência judiciária gratuita prestada pela Defensoria Pública seja complementada e reforçada pela atuação de outros atores e instituições, públicos ou privados, tais como escritórios de advocacia particulares em atuação *pro bono*, parcerias com Ordem dos Advogados do Brasil e núcleos de prática jurídica de instituições de ensino superior.

Especificamente acerca desta última possibilidade, aliás, esta Corte já teve a oportunidade de se pronunciar quando do julgamento da ADI 3792 (Rel. Min Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 1/8/2017). À ocasião, embora tenha concluído pela inconstitucionalidade de lei estadual potiguar que determinava a *obrigação* da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária ao fundamento de ofensa à autonomia universitária, o Tribunal assentou que “*nada impede, no entanto, que o Estado do Rio Grande do Norte realize convênio com a Universidade para viabilizar a prestação de serviço de assistência judiciária aos necessitados*”. Transcreva-se, por oportuno, trecho do voto do eminente Ministro Dias Toffoli, condutor do acórdão:

“não se veda aqui o exercício do serviço de assistência jurídica gratuita aos necessitados pelos



ADPF 279 / SP

escritórios de prática jurídica das instituições de ensino superior, o qual já é de praxe na atualidade, pois, além de atender às exigências de estágio supervisionado, desempenha importante papel social, inclusive concretizando objetivos que as instituições de ensino devem promover, como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a conscientização dos discentes sobre sua responsabilidade social.”
(sem grifos no original)

Já quanto à possibilidade de parcerias com as seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil para a prestação do aludido serviço, **cumpr**e **distinguir o caso sub examine daquele apreciado no bojo da ADI 4270** (Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe de 25/9/2012), em que esta Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade de legislação estadual que previa convênio do Estado de Santa Catarina com a respectiva seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) para prestação de serviço de “defensoria pública dativa”. Eis a ementa do referido julgado:

“Ementa: Art. 104 da constituição do Estado de Santa Catarina. Lei complementar estadual 155/1997. Convênio com a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) para prestação de serviço de “defensoria pública dativa”. Inexistência, no Estado de Santa Catarina, de órgão estatal destinado à orientação jurídica e à defesa dos necessitados. Situação institucional que configura severo ataque à dignidade do ser humano. Violação do inc. LXXIV do art. 5º e do art. 134, caput, da redação originária da Constituição de 1988. Ações diretas julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade do art. 104 da constituição do Estado de Santa Catarina e da lei complementar estadual 155/1997 e admitir a continuidade dos serviços atualmente prestados pelo Estado de Santa Catarina mediante convênio com a OAB/SC pelo prazo máximo de 1 (um) ano da data do julgamento da presente ação, ao fim do qual deverá estar em funcionamento órgão estadual de defensoria pública estruturado de acordo

ADPF 279 / SP

com a Constituição de 1988 e em estrita observância à legislação complementar nacional (LC 80/1994).”

Naquele caso específico, (i) inexistia Defensoria Pública no estado de Santa Catarina; e (ii) os dispositivos impugnados *transferiam* aos advogados dativos a integralidade das atribuições constitucionalmente conferidas à Defensoria Pública. Nesse sentido, esclareceu o eminente Ministro Joaquim Barbosa, relator da ação, que *"o modelo catarinense de defensoria pública, impugnado por meio destas ações diretas, não se utiliza da parceria com a OAB como forma de suplementar a defensoria pública prestada pelo Estado. Pelo contrário. A seccional da OAB naquele Estado supostamente cumpre o papel que seria da defensoria. Não há outra defensoria em Santa Catarina. Há apenas os advogados dativos indicados pela OAB"* (sem grifos no original).

Como se vê, trata-se de situação substancialmente distinta do caso ora em exame, em que a assistência judiciária prevista pela Lei Municipal não pretende afastar o dever ou substituir a atividade desempenhada Defensoria Pública estadual, senão que complementá-la.

Nessa esteira, não havendo qualquer óbice a que a atividade de assistência judiciária gratuita aos vulneráveis seja prestada por outros entes, em complemento à atuação da Defensoria Pública, afasta-se o argumento de que a legislação impugnada violaria o artigo 134 da Constituição.

Pelas mesmas razões, não se sustenta o argumento de que a criação do referido órgão municipal ofenderia a simetria organizacional entre as carreiras e atividades desempenhadas pela Defensoria Pública e aquelas prestadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público – instituições também previstas constitucionalmente apenas nos níveis federal, estadual e distrital.

Primeiro porque, como mencionado, não se pretende criar, *in casu*,



ADPF 279 / SP

Defensoria Pública a nível municipal; e *segundo* porquanto a natureza da atividade de assistência judiciária (exercida ou não pela Defensoria Pública) difere-se substancialmente da natureza das atividades exercidas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público no desempenho de suas funções institucionais precípua. Deveras, enquanto estes prestam atividades que não são facultadas à iniciativa privada (e.g., exercer jurisdição e promover, privativamente, a ação penal pública, por exemplo), a assistência judiciária é facultada até a particulares. Portanto, não há razões para impedir que o ente municipal também a exerça complementarmente.

Com efeito, a existência de múltiplos **meios coadjuvantes de assistência judiciária** nos diversos países do globo foi entrevista com maestria por Mauro Cappelletti, James Gordley e Earl Johnson quando da elaboração do seminal "*Projeto de Florença*", marco epistemológico no estudo comparativo dos modelos jurídico assistenciais que documentou, à guisa de exemplo, a presença dos "*Centros de atendimento jurídico de vizinhança*" na Inglaterra, dos "*Tribunais de Camaradas*" na Bulgária, e das "*Cortes de conciliação*" no Japão.

Destarte, conclui-se que, muito embora a Defensoria Pública cumpra papel essencial para a realização do direito à assistência jurídica, **essa garantia fundamental não se esgota nessa instituição**. Ao revés, pode e deve ser prestada de forma suplementar por outros atores e entidades, públicos e privados, até como forma de se efetivar e ampliar acesso à justiça – garantia constitucional que, como bem entrevê a clássica lição de Mauro Cappelletti e Bryant Garth constitui "*o mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir e não apenas proclamar os direitos de todos*" (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*: Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editora, 2008, p. 9).

III.

ADPF 279 / SP

Competência normativa:

Do federalismo cooperativo e da valorização da competência supletiva do Município

Assentada a possibilidade de o Município *operacionalizar* a atividade de assistência judiciária gratuita de modo complementar à atuação da Defensoria Pública; cumpre averiguar agora se o ente municipal detém *competência normativa* para instituir a entidade que presta referido serviço, bem assim como para organizar suas atividades.

De início, cumpre observar que o desenho federativo brasileiro prevê competência legislativa *concorrente* da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre “*assistência jurídica e Defensoria Pública*” (art. 24, XIII, CF/88).

Sobre o tema, permito-me realizar transcrição relativamente extensa, porém absolutamente necessária, da irretocável lição do Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior sobre o artigo 24 da Constituição, a qual elucida quando – e em que medida – podem os Municípios, por intermédio de sua **competência suplementar**, participar do regramento das matérias a que a Constituição atribui competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal:

“10. Pelo art. 24, § 2º e § 3º, duas situações, ademais, merecem atenção. O § 3º regula o caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, ou seja, de lacuna. A Constituição Federal, ocorrendo a mencionada inexistência, autoriza o Estado federado a preenchê-la, isto é, a legislar sobre normas gerais, mas apenas para atender a suas peculiaridades. O Estado, assim, passa a exercer uma competência legislativa plena, mas com função colmatadora de lacuna, vale dizer, apenas na medida necessária para exercer sua competência própria de legislador sobre normas particulares (...).

11. Diferente, a nosso ver, é a situação do § 2º [do art. 24



ADPF 279 / SP

da CF/88], em que, inobstante a competência privativa da União e até supondo-a exercida (não há, pois, inexistência ou lacuna de normas gerais), garante aos Estados a chamada competência suplementar. Esta competência, aliás, também é conferida aos Municípios (art. 30, II) que, no entanto, não participam da competência concorrente. Que significa, então, o constituinte com esta competência?

12. A competência suplementar não se confunde com o exercício da competência plena "para atender a suas peculiaridades" conforme consta do § 2º, que é competência para editar normas gerais e m caso de lacuna (inexistência) na legislação federal. Não se trata, pois, de competência para editar normas gerais eventualmente concorrentes. Se assim fosse, o § 3º seria inútil ou o § 3º o tomaria inútil o §2º. Além disso, é competência também atribuída aos Municípios que estão, porém, excluídos da legislação concorrente. Isto nos leva a concluir que a competência suplementar não é para a edição de legislação concorrente, mas para a edição de legislação decorrente, que é uma legislação de regulamentação, portanto de normas gerais que regulam situações já configuradas na legislação federal e às quais não se aplica o disposto no § 4º (ineficácia por superveniência de legislação federal), posto que com elas não concorrem (se concorrem, podem ser declaradas inconstitucionais). É pois competência que se exerce à luz de normas gerais da União e não na falta delas. (...)

14. Em suma, na legislação concorrente, a União possui competência limitada ao estabelecimento de normas gerais; os Estados e o Distrito Federal detêm a competência residual para o estabelecimento de normas particulares, competência que lhes é prevista, e, em caso de lacuna - inexistência - de normas gerais, competência plena (normas gerais e particulares) com função colmatadora (isto é, estabelecimento de normas gerais apenas na medida em que estas sejam exigidas para a edição de normas particulares e, obviamente, válidas só no seu âmbito de autonomia). A superveniência de normas gerais federais,



ADPF 279 / SP

porém, toma ineficazes (mas não inválidas) as normas gerais estaduais com função colmatadora. **A despeito das regras sobre a legislação concorrente, Estados e Distrito Federal, mas também os Municípios, mesmo estes, que dela não participam, têm ainda a competência suplementar, que os autoriza a estabelecer normas gerais não-concorrentes, mas decorrentes das normas gerais federais; por isso, aliás, esta competência só pode ser exercida em havendo normas gerais da União (não serve para preencher lacunas), devendo existir compatibilidade entre elas (gerais da União e dos Estados/DF) sob pena de invalidade (inconstitucionalidade).** (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 90, p. 245-251, jan.1995. p. 250/251 – sem grifos no original)

Como bem explanado pelo Professor, o fato de a Constituição atribuir à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre determinada matéria não exclui os Municípios de também participarem desse regramento, o que pode ser concretizado via estabelecimento de normas não-concorrentes, isto é, *decorrentes* – e compatíveis – com as normas dos demais entes federativos.

Com efeito, é esta a hermenêutica mais consentânea com o chamado **FEDERALISMO COOPERATIVO**, pelo qual os conflitos de competências legislativas devem ser dirimidos a partir de critérios teleológicos que maximizem os fins determinados pela Constituição Federal. Sobre o tema, confira-se o magistério de Tércio Sampaio Ferraz Júnior:

“Deste modo, para o intérprete, a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Assim, do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa. A federação brasileira, já pelo disposto no caput do art. 1º, já pela ênfase na solidariedade, na redução das



ADPF 279 / SP

*desigualdades regionais, na garantia de um desenvolvimento nacional (art. 3º) aponta muito mais para um federalismo do tipo cooperativo, que exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles.” (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995. p. 249 – sem grifos no original)*

Alinha-se, demais disso, às diretrizes propostas pelo Professor Roberto Mangabeira Unger, representante brasileiro no corpo docente da *Harvard Law School*, para construção do que denomina **EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO**, uma proposta de reorientação do direito constitucional brasileiro a fim de elevar, de forma duradoura, a mobilização política da cidadania e resolver impasses entre poderes de Estado. Nas palavras do Professor:

*A terceira diretriz é a radicalização do potencial experimentalista do regime federativo. Para isto, é preciso superar a contradição no federalismo clássico entre sua doutrina experimentalista e seu arcabouço institucional que suprime o experimentalismo potencial do regime ao teimar em repartição rígida de competências entre os três níveis da federação. A primeira etapa é flexibilizar o federalismo. Não basta ter competências comuns ou concorrentes; é preciso organizar um federalismo cooperativo que facilite iniciativas conjuntas e experimentos compartilhados da União, dos estados e dos municípios. (UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 257, mai. 2011. p. 68 – sem grifos no original).*

Sob essa perspectiva do federalismo cooperativo, não se pode perder de vista que é ao **município** a quem incumbe a função precípua de atender diretamente o cidadão, garantindo-lhe, na medida do possível,



ADPF 279 / SP

por conta da conhecida e sempre presente insuficiência de recursos, a satisfação de todas as suas primeiras necessidades. Nesse sentido, vale transcrever trecho da obra de Sandra Krieger Gonçalves Silva que destaca, com muita acuidade, os aspectos mais relevantes do papel do município dentro dos parâmetros delineados constitucionalmente:

“Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. (...) É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local”. (O município na Constituição Federal de 1988. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 107-108 – sem grifos no original)

Não por outro motivo, a jurisprudência desta Suprema Corte tem se orientado pelo prestígio às competências e à autonomia dos entes federativos menores. A título exemplificativo, na ADI 4060, de minha relatoria, o Plenário assentou que o princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura



ADPF 279 / SP

excessivamente inflacionada das competências normativas da União – tanto privativas, quanto concorrentes –, bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a refletir o pluralismo político em que se fundamenta a República Federativa do Brasil (CF/88, art. 1º, V).

Naquela oportunidade, foi sublinhada a importância da reflexão pelo Supremo Tribunal Federal quanto à sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passasse a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988. Nesse sentido, rememoro os seguintes trechos do meu voto à ocasião:

“Acredito seja momento de a Corte rever sua postura prima facie em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, passando a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política. (...)”

Propõe-se, assim, que a regra geral deva ser a liberdade para que cada ente federativo faça as suas escolhas institucionais e normativas, as quais já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais materiais que restringem seu espaço de autonomia. (...)

[C]umpre não inflacionar a compreensão das “normas gerais”, o que afastaria a autoridade normativa dos entes regionais e locais para tratar do tema. Assim é que, não havendo necessidade autoevidente de uniformidade nacional na disciplina da temática, proponho prestigiar a iniciativa local em matéria de competências legislativas concorrentes. O benefício da dúvida deve ser pró-autonomia dos Estados e Municípios. (...)

O benefício da dúvida deve ser pró-autonomia dos



ADPF 279 / SP

Estados e Municípios” (ADI 4060, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 4/5/2015 – sem grifos no original).

Nessa mesma linha, vale rememorar que esta Corte, ao apreciar a possibilidade de ente municipal legislar sobre meio ambiente – temática cuja competência normativa também é atribuída concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal por dicção expressa do art. 24, inciso VI, da CF/88 – fixou a tese de que o Município é, sim, “*competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal)*” (Tema 145, RE 586.224, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2015). Veja-se a ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. **LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL.** LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

(...)

6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua



ADPF 279 / SP

população goze de um meio ambiente equilibrado.

7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.

8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.

9. *Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.* (sem grifos no original)

Nessa ordem de ideias, resta apenas verificar se, *in casu*, o regramento previsto pelo Município de Diadema encontra-se em harmonia com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

Nesta altura, vale insistir que as normas impugnadas *não* instituem Defensoria Pública no Município de Diadema e *não* pretendem substituir ou se contrapor às atividades desempenhadas pelas demais entidades que prestam serviço de assistência gratuita à população vulnerável da região, dentre elas a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e da União. Além disso, verifica-se que, ao contrário do que sustenta o Recorrente, a Lei Complementar Federal n. 80/1994 – que organiza a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e prescreve as normas gerais para a organização das Defensorias estaduais – não restringe a prestação material de assistência judiciária apenas a esses entes (e nem poderia, eis que a Constituição atribui este dever ao Estado enquanto Federação, a incluir também os Municípios). Por conseguinte, observa-se

ADPF 279 / SP

que o regramento supletivo e complementar previsto pelo ente municipal aparenta estar em harmonia com as demais normas estabelecidas pelos outros entes federativos acerca dessa temática.

Releva anotar ainda que, embora conste explicitamente no rol de competências normativas concorrentes dos entes federal, estadual e distrital (CF/88, art. 24, XIII) a temática acerca do *fortalecimento dos mecanismos para a prestação de assistência judiciária à população economicamente vulnerável do Município* situa-se em uma **zona de confluência de diversos dispositivos constitucionais que tratam de competência legislativa**.

Com efeito, a assistência aos desfavorecidos evidentemente consubstancia "*assunto de interesse local*", cuja competência legislativa é atribuída aos municípios como decorrência de seu poder de autogoverno e autoadministração (CF/88, art. 30, I). Ademais, constitui uma das formas de concretização do "*combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*", competência material comum a todos os entes federados (CF/88, art. 23, X).

De mais a mais, é ainda, *per se*, uma **garantia fundamental** prevista pelo art. 5º (inciso LXXIV, *verbis* "*o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos*"), bem como aspecto basilar para a consecução de diversas **outras garantias fundamentais** previstas no mesmo art. 5º, tal como o acesso à jurisdição (inciso XXXV). Direitos fundamentais estes cujo cumprimento incumbe ao Estado em todos os seus níveis federativos – Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Nesse sentido, guiando-se pelas diretrizes do federalismo cooperativo e da valorização das iniciativas locais; constatando-se que a legislação impugnada encontram-se em harmonia com as normas dos



ADPF 279 / SP

demais entes; e considerando os demais aspectos constitucionais em termos de competência e de garantias fundamentais que são tocados pela temática da assistência judiciária gratuita: outra não poderia ser a conclusão senão a de que **inexiste vício de constitucionalidade formal** por violação a norma de competência legislativa ou material.

Ex positis, **CONHEÇO** da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e a julgo totalmente **IMPROCEDENTE**, nos termos do voto da eminente Ministra Relatora, assentando a constitucionalidade da Lei n. 735/1983 e dos artigos 2º, 15, 18 e 19 da Lei n. 106/1999, ambas do Município de Diadema/SP.

É como voto.



03/11/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DIADEMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES E ADVOGADOS DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - APAMD
ADV.(A/S)	: PEDRO TAVARES MALUF
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS ; ANADEP
ADV.(A/S)	: ILTON NORBERTO ROBL FILHO
ADV.(A/S)	: TATIANA ZENNI DE CARVALHO GUIMARAES FRANCISCO
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

APARTE

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, Vossa Excelência me permite?

Como eu resumi o meu voto e essa parte eu não destaquei, mas ela vem em reforço a tudo quanto Vossa Excelência acabou de dizer.

No processo do trabalho, a assistência judiciária é cometida aos sindicatos, na linha do que autoriza o art. 8º, III, da Constituição Federal. Então, dentro da própria Constituição há a confirmação de que não há a exclusividade, com a devida vênua da Defensoria Pública, na defesa dos hipossuficientes.

Obrigada, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Muito obrigado, Ministra Rosa. O reforço de Vossa Excelência engrandece o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 279

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE. (S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO. (A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DIADEMA

ADV. (A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO. (A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA

ADV. (A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES E ADVOGADOS DO MUNICÍPIO DE DIADEMA - APAMD

ADV. (A/S) : PEDRO TAVARES MALUF (92451/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS ; ANADEP

ADV. (A/S) : ILTON NORBERTO ROBL FILHO (38677/DF, 43824/PR, 48138-A/SC)

ADV. (A/S) : TATIANA ZENNI DE CARVALHO GUIMARAES FRANCISCO (24751/DF)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Nunes Marques. Falaram: pelo requerente, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, Vice-Procurador-Geral da República; pelo interessado Prefeito do Município de Diadema, o Dr. Fernando Marques Altero, Procurador do Município; pelo *amicus curiae* Associação dos Procuradores e Advogados do Município de Diadema - APAMD, o Dr. Pedro Tavares Maluf; pelo *amicus curiae* Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos - ANADEP, o Dr. Ilton Norberto Robl Filho; e, pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, o Dr. Bruno Arruda, Defensor Público Federal. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 3.11.2021.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

