



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 382760-82.2015.8.09.0000**  
**(201593827601) DE LUZIÂNIA**

**REQUERENTE** ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DE GOIÁS  
**REQUERIDOS** CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE LUZIÂNIA  
E OUTRO(S)  
**RELATOR** DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER  
**CORTE ESPECIAL**

**VOTO**

A Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Goiás, aponta mácula de inconstitucionalidade sobre a Lei 2214/98 do Município de Luziânia, a qual institui o Centro de Assistência Judiciária daquele município, com atribuições próprias de Defensoria Pública.

Referida lei municipal tem o escopo de acudir, juridicamente, a população local desprovida de recursos financeiros.

De início, observo que, em que pese este relator ter se debruçado de maneira percuciente na análise das duas correntes doutrinárias que divergem acerca da matéria, a solução mais adequada parece ser aquela pleiteada pela OAB-GO e adotada por



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

esta Corte de Justiça.

Explico.

Efetivamente, a despeito do fato de que a assistência jurídica (quer seja em seu caráter preventivo, possibilitando uma educação em direitos, ou orientação em situações concretas, quer seja já na atuação diante do Judiciário) representa um estímulo ao exercício da cidadania, à medida que propicia a inclusão social de hipossuficientes, auxiliando-os na busca de seus direitos.

De igual modo, não se olvidando ser inafastável o dever do Estado de prestar integral assistência jurídica àquela parcela da população que não dispõe de recursos para custear tal direito, nos termos do que determina o art. 5º, LXXIV, da Carta da República, ainda assim, é predominante o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da impossibilidade de se estender ao gestor municipal a criação de órgãos com atribuição de Defensoria Pública, mesmo nos municípios nos quais ela ainda não foi instalada.

O entendimento mencionado deriva do fato de que a competência legislativa para dispor

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

acerca da criação de Defensoria Pública, bem como assistência jurídica, está prevista na Constituição da República que assim dispõe:

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

(...)

XIII- assistência jurídica e Defensoria pública;

(...)

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

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

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

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

Ao estabelecer referida competência somente à União, os Estados e Distrito Federal, a Carta Magna ainda instituiu o órgão encarregado de prestar a assistência judiciária, com exclusividade, nos seguintes termos:

"Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art.5º desta Constituição Federal.

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

Desta feita, ainda que a assistência judiciária esteja enquadrada como direito fundamental de acesso universal à Justiça, nos termos do art. 5º, LXXIV, da Constituição da República, e não perdendo de vista que os municípios a teor do art. 18 da Constituição Federal, são entes autônomos, podendo assumir toda e qualquer obrigação para satisfazer o interesse de sua população, não se deve olvidar que essa independência não deve ser vista como um fim em si mesma, mas um instrumento para assegurar o alcance do bem comum.

Nesta linha de raciocínio, temos que as atribuições de uma Defensoria Pública, açambarcando as atribuições dos Estados da Federação e União, não está isenta de pesar no próprio orçamento municipal, em detrimento de outros serviços locais.

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

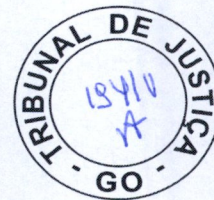
---

Acrescente-se não ser desarrazoado o entendimento de que a atuação de um órgão com a função da Defensoria Pública pode resultar em burla ao próprio sistema de concursos públicos, à medida em que podem viabilizar a utilização de servidores públicos ou pessoal terceirizado, não inseridos na carreira conforme os ditames constitucionais previstos no parágrafo único do artigo 134 da Carta da República, que assim dispõe:

"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, por concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais."

Diante destas premissas, conclui-se que a atuação da municipalidade, nestes casos, deve se restringir a uma atitude colaboradora, dentro das exigências do interesse local, alcançando a esfera social e não adentrando incisivamente na alçada jurídica, âmbitos a respeito dos quais, a doutrina traz a preleção a seguir transcrita:

"A atividade jurídica cabe, por índole, às esferas governamentais mais altas (União e Estados-membros), pela razão muito simples de



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

que contém interesses nacionais e gerais relevantíssimos, a que só elas estão em condições de atender eficazmente. A atividade social, ao contrário da jurídica, está ao alcance de todas as esferas administrativas, porque visa a prover interesses restritos a indivíduos, comunidades reduzidas, grupos ou situações peculiares de determinadas regiões. As matérias que se enquadram na atividade social são sempre da competência municipal, privativa ou comum, conforme o caso ocorrente." (MEIRELES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008, p.348).

Na lição do aludido mestre de Direito Administrativo, a atividade social visa a propiciar as condições de desenvolvimento da Sociedade e de bem-estar dos indivíduos, suprimindo as suas necessidades físicas, econômicas e espirituais, enquanto que a atividade jurídica busca a instituição e proteção dos direitos fundamentais do Homem e do Estado, sendo, no seu ensinamento, vedada esta última (atividade jurídica), aos municípios.

A par dos ensinamentos doutrinários e dos ditames constitucionais da República, a própria Constituição Estadual também dispõe o seguinte:

"Art. 10 - Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

.....  
VIII - organização administrativa, judiciária,



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

do Ministério Público, da Procuradoria - Geral do Estado, da Procuradoria - Geral de Contas, **da Defensoria Pública**, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e dos demais órgãos da administração pública". (grifei).

Acrescente-se que, reprisando a norma constitucional acerca da Defensoria Pública, inserida no artigo 134 da Carta da República, a Constituição Estadual ainda, assim determina:

Art. 62. O Município goza de autonomia política, administrativa e financeira, **nos termos desta e da Constituição da República** e de sua Lei Orgânica.

Art. 64. Compete aos Municípios:  
I. legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 120. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial integral e gratuita, e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, **na forma das leis complementares estadual e federal**, a que se refere o parágrafo único do art. 134 da Constituição da República." (O grifo não consta do original).

A leitura deste artigo por último compilado joga por terra o argumento no sentido de que a ordem constitucional, ao mencionar o Estado, quis também se referir ao Município como ente federativo, uma vez que a parte destacada deixa muito clara a intenção do legislador em apontar especificamente as

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

leis federais e estaduais complementares como forma de prestação da assistência jurídica judicial e extrajudicial.

Some-se a isso, o fato de que a Lei 2214/98 do Município de Luziânia, ainda introduz critérios de acesso à assistência judiciária, não previstos na própria Lei Federal que rege a matéria, ou seja, a Lei 1.060/50, em expressiva afronta à competência Estadual e da União para legislar a respeito. Para melhor elucidação, transcrevo, em seguida, o dispositivo municipal em comento:

**"Art.3º. A comprovação do estado de pobreza do beneficiado, será feita através de triagem pela Ordem dos Advogados do Brasil-OAB, Sub-Seção de Luziânia, sendo requisito essencial para fazer jus ao benefício o interessado não possuir nenhum imóvel e que a renda familiar mensal não exceda a dois (02) salários mínimos." (grifei).**

Destarte, o que se conclui, tanto pela leitura dos dispositivos transcritos, como da preleção doutrinária acerca da matéria, é que, a instituição de órgão com atribuições próprias da Defensoria Pública, executando atividade jurídica, foge da esfera dos assuntos locais, afetos à municipalidade, mesmo porque, apenas leis complementares estaduais e federais podem atingir tal desiderato, nos termos da Constituição Estadual.

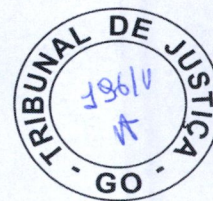


*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

Destarte, ocorre flagrante vício de inconstitucionalidade, comprometendo a simetria constitucional e a convivência harmônica dos entes federados, falha insanável que, conforme já reconhecido por esta Corte Especial em situações similares, não se justifica nem mesmo diante da inércia do Estado em cumprir o seu mister constitucional de instituir órgãos especializados na atividade em comento, a qual deve ser alcançada, efetivamente, com a criação e manutenção das Defensorias Públicas, nos moldes constitucionalmente previstos.

Por oportuno, trago à colação, a seguir, os julgados proferidos nesta Corte Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE DEFENSORIA PÚBLICA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Constituição Federal atribuiu, concorrentemente, à União, aos Estados, e ao Distrito Federal, o dever de prestar assistência jurídica aos necessitados, através da criação da Defensoria Pública, tratando-se, assim, de competência privativa na qual não estão elencados os Municípios. 2 - **É inconstitucional a Lei Municipal n.º 2.241/2004, do Município de Goianésia, que cria a Defensoria Pública Municipal**, por ofensa à Constituição Federal e Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROVIDA. (TJGO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 287119-04.2014.8.09.0000, Rel. DES. NEY TELES DE PAULA, CORTE ESPECIAL, julgado em 27/01/2016, DJe 1987 de 11/03/2016). O destaque não é original.



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFENSORIA PÚBLICA MUNICIPAL. INCOMPATIBILIDADE COM AS CONSTITUIÇÕES DA REPÚBLICA E DO ESTADO DE GOIÁS. 1 - Ao repartir as competências legislativas, a Constituição Federal atribuiu, concorrentemente, à União e aos Estados o dever de prestar assistência jurídica aos necessitados, com o que reservou apenas a estes a instituição de Defensorias Públicas. 2 - **Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal n.º 650, de 25 de janeiro de 2005, do Município de Planaltina-GO, que cria Defensoria Pública Municipal**, por ofensa aos artigos 34 e 120, da Constituição do Estado de Goiás, posto que tratar-se de matéria que, ao tempo que transcende os interesses locais do Município, está afeta à competência legislativa do Estado. PEDIDO PROCEDENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 287121-71.2014.8.09.0000, Rel. DES. JOAO WALDECK FELIX DE SOUSA, CORTE ESPECIAL, julgado em 11/11/2015, DJe 1932 de 17/12/2015). (destaquei).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 3º, 4º E 11º DO ART. 1º DA LC MUNICIPAL N. 105/2015. OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DOS DISPOSITIVOS. Em face do que dispõem os arts. 2º, §§ 1º e 2º, 10, X, 62, 92, I, II e VI, da Constituição do Estado de Goiás, os dispositivos legais impugnados denotam aparente ofensa a norma constitucional, dando ensejo a concessão de medida cautelar. Dessa forma, satisfeitos os requisitos legais (plausibilidade do direito e perigo da demora no julgamento da ação), defere-se a suspensão da eficácia dos artigos até julgamento final da ADIN. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. (TJGO, ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 404316-43.2015.8.09.0000, Rel. DES. WALTER CARLOS LEMES, CORTE ESPECIAL, julgado em 27/04/2016, DJe 2024 de 10/05/2016).

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---


Assim sendo, não há como não acolher a ação ofertada.

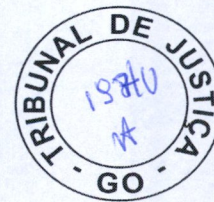
Ante ao exposto, **julgo procedente** o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2214/1998, do Município de Luziânia, por afronta aos artigos 10, VIII, e artigos 34 e 120 da Constituição do Estado de Goiás.

É o voto.

Goiânia, 27 de julho de 2016.

Desembargador **CARLOS ESCHER**  
RELATOR





*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 382760-82.2015.8.09.0000  
(201593827601) DE LUZIÂNIA**

**REQUERENTE** ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DE GOIÁS  
**REQUERIDOS** CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE LUZIANIA  
E OUTRO(S)  
**RELATOR** DESEMBARGADOR CARLOS ESCHER  
**CORTE ESPECIAL**

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. INSTITUIÇÃO DE  
ÓRGÃO COM ATRIBUIÇÕES PRÓPRIAS DE  
DEFENSORIA PÚBLICA PELO MUNICÍPIO.  
INCONSTITUCIONALIDADE.**

I- Resulta em vício de inconstitucionalidade a criação de órgão com atribuições próprias da Defensoria Pública, pelos Municípios, que assim atuando, extrapolam a sua competência em legislar sobre a questão através de lei local.

II- As matérias concernentes à assistência judiciária gratuita devem estar afetas à competência legislativa estadual, por expressa cominação dos artigos 34 e 120 da Constituição do Estado de Goiás, resultando em vício de

*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

inconstitucionalidade a edição da Lei 2214/1998 pelo Município de Luziânia.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCEDENTE.**

### **ACÓRDÃO**

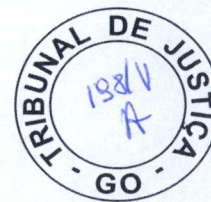
Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as supra indicadas.

**ACORDAM** os componentes da Corte Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, em **julgar procedente** a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.

Votaram com o Relator, os Desembargadores Fausto Moreira Diniz, Elizabeth Maria da Silva, Zacarias Neves Coelho (convocado - Des. Carlos Alberto França), Itaney Francisco Campos (convocado - Des. Jeová Sardinha de Moraes), Luiz Cláudio Veiga Braga (convocado - Des. Norival Santomé), Maria das Graças Carneiro Requi (convocada - Des. Amaral Wilson de Oliveira), Edison Miguel da Silva Jr. (convocado - Des<sup>a</sup> Nelma Branco Ferreira).



tribunal  
de justiça  
do estado de goiás



*Gabinete do Desembargador Carlos Escher*

---

Perilo), Nicomedes Domingos Borges (convocado - Des. Geraldo Gonçalves da Costa), Sandra Regina Teodoro Reis (convocada - Des. Kisleu Dias Maciel Filho), Olavo Junqueira de Andrade (convocado - Des. Francisco Vildon José Valente), Beatriz Figueiredo Franco, Ney Teles de Paula, Leobino Valente Chaves, Gilberto Marques Filho, João Waldeck Felix de Sousa e Walter Carlos Lemes.

Presidiu a sessão o Desembargador Leobino Valente Chaves.

Presente a ilustre Procuradora de Justiça Dra. Carmem Lúcia Santana de Freitas.

Goiânia, 27 de julho de 2016.

Desembargador **CARLOS ESCHER**  
RELATOR