



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2022.0000312505**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2103427-47.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DE CAMPINAS-APMC, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO A EXMA. SRA. DES<sup>a</sup>. LUCIANA BRESCIANI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), AROLDO VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GUILHERME G. STRENGER, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO E VIANNA COTRIM.

São Paulo, 27 de abril de 2022.

**MATHEUS FONTES**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2103427-47.2021.8.26.0000**

**Autor: Associação dos Procuradores Municipais de Campinas-apmc**

**Réus: Prefeito do Município de Campinas e Presidente da Câmara Municipal de Campinas**

**Interessado: Estado de São Paulo**

**Comarca: São Paulo**

**Voto nº 52.517**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 255, DE 30 DE MARÇO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, SOBRE A PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – AUTONOMIA DO MUNICÍPIO EM TERMOS DE ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA, NÃO VINCULADA A PARÂMETROS NORMATIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO - NÃO INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA - EXPRESSÕES NORMATIVAS QUE NÃO RETIRAM DA PROCURADORIA MUNICIPAL A COMPETÊNCIA QUE LHE É PRÓPRIA, NEM PROMOVEM INGERÊNCIA INDEVIDA EM SUAS ATRIBUIÇÕES, OU A SUBORDINAM À SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Procuradores Municipais de Campinas - APMC contra expressões contidas na Lei Complementar Municipal nº 255/2020, que instituiu, organizou e dispôs sobre competências da Procuradoria-Geral do Município de Campinas enquanto instituição permanente e essencial à Administração Pública Municipal.

Alega a Associação autora, em apertada síntese, que à Procuradoria Municipal deve competir o exercício exclusivo de funções de representação judicial e assessoramento jurídico do Município, em linha com as diretrizes fundamentais veiculadas na Constituição Federal, da Constituição do Estado de São Paulo e da própria Lei Orgânica do Município de Campinas, mas que a norma impugnada, embora tenha atribuído formalmente a função de procurador-geral do Município de Campinas aos integrantes da carreira investidos em cargo público mediante aprovação prévia em concurso (princípio do mérito), a legislação consagrou diversas expressões normativas que revelam materialmente notório esvaziamento



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

das suas prerrogativas institucionais pela positivação de inúmeras formas injurídicas de controle técnico e administrativo da Instituição por parte de agente comissionado titular da Secretaria Municipal de Justiça, pasta secretarial estranha e paralela à estrutura da Procuradoria, olvidando-se não só da sua autonomia técnica para o exercício pleno da advocacia pública mas também da sua vinculação direta, sem intermediários, ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Prefeito).

Sustenta que as expressões impugnadas violam frontalmente o contido nos artigos 98 a 100, 111, 115, II e V e 144, todos da Constituição Estadual.

Pede, pois, a declaração de inconstitucionalidade das expressões normativas "juridicamente", "promover ações de defesa do consumidor" e "jurídica", constantes do artigo 1º da Lei Complementar 255/2020, que deu nova redação ao Anexo I da Lei Ordinária 10.248/99, ambas do Município de Campinas; "ao secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 3º, III, da Lei Complementar Municipal 255/2020 (LCM); "após análise da Secretaria Municipal de Justiça", nos termos do artigo 4º, caput, da LCM 255/2020; "ao secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 9º, § 1º, IV, da LCM 255/2020; "e finalmente ao secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 9º, § 1º, V, da LCM 255/2020; "ao secretário municipal de Justiça", constantes do artigo 10, III, V, XII e XIV, da LCM 255/2020; "ao secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 14, II, IV, VIII, IX, X, XV, da LCM 255/2020; "bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo secretário municipal de Justiça", constante do artigo 14, VI, da LCM 255/2020; "após manifestação do secretário municipal de Justiça", disposta no artigo 14, VII, da LCM 255/2020; "quando solicitado pelo secretário municipal de Justiça", prevista no artigo 14, XII e XIII, da LCM 255/2020; "que irá submetê-las ao secretário municipal de Justiça", constante do artigo 16, I e III, da LCM 255/2020; "para aprovação do secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 36, caput, da LCM 255/2020; "e ato contínuo encaminhará ao secretário municipal de Justiça", disposta no artigo 37, § 1º, da LCM 255/2020; "e aprovação do secretário municipal de Justiça", prevista no artigo 44 da LCM 255/2020 e, por fim, "DA SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA", prevista no Anexo I da LCM 255/2020, ao argumento de que as expressões normativas contrastadas sujeitam (quando não atribuem) as atividades exclusivas de representação judicial e



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

consultoria jurídica do Poder Executivo Municipal ao controle político por parte de agente comissionado titular da Secretaria Municipal da Justiça, pasta secretarial estranha e paralela à Procuradoria Geral do Município de Campinas, impondo inaceitável subordinação e controle técnico das funções institucionais da advocacia pública ao secretário municipal de justiça.

Não houve pedido liminar.

Intimado nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado se manifestou a fls. 511/519.

O Prefeito Municipal de Campinas prestou informações (fls. 523/556).

O Presidente da Câmara Municipal prestou também suas informações (fls. 624/636).

Pelo douto Subprocurador Geral de Justiça opinou-se pela procedência da ação (fls. 2640/2658).

O autor apresentou alegações finais (fls. 2661/2677).

É o Relatório.

As expressões impugnadas têm o seguinte teor, transcrevo (grifos acrescentados):

"Lei Complementar nº 255, de 30 de março de 2020, do Município de Campinas, "dispõe sobre a alteração da estrutura administrativa e organização da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e da sua denominação, para Secretaria Municipal de Justiça, institui a Procuradoria-Geral do Município de Campinas e dá outras providências".

Art. 1º. Altere-se a alínea "d" do inciso II do art. 6º e o Anexo I da Lei nº 10.248, de 15 de setembro de 1999, que passam a vigorar com a seguinte redação:

ANEXO I

(...)

SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA  
(redenominada de acordo com a Lei Complementar nº 255, de 30/03/2020)

Promover e manter relações institucionais



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

com os órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Defensoria Pública e com outras entidades ligadas à Justiça; assessorar **juridicamente** o Prefeito na condução das ações políticas e municipais; definir o posicionamento político-institucional relativo a temas de especial relevância para a Administração Pública. (nova redação de acordo com a Lei Complementar nº 255, de 30/03/2020) Cabe ainda à Secretaria Municipal de Justiça supervisionar os serviços de proteção ao consumidor; realizar atendimento direto aos cidadãos, enquanto sujeitos de direito e deveres promovendo sua orientação e proteção em termos institucionais, nos limites estabelecidos na legislação específica em vigor; **promover ações de defesa do consumidor**, assistência **jurídica** básica e de proteção contra as discriminações em matéria afeta à proteção do consumidor; promover a valorização da dignidade da pessoa humana e desenvolver os valores fundamentais da cidadania em matéria afeta à proteção do consumidor. (nova redação de acordo com a Lei Complementar nº 255, de 30/03/2020)

(...)

Art. 3º. A Procuradoria-Geral do Município tem como funções institucionais:

(...)

III - propor estudos ao **Secretário Municipal de Justiça** acerca da orientação jurídica da Administração Municipal, visando fixar a interpretação das leis a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Municipal direta, mediante a edição de súmulas administrativas, nos termos do art. 4º desta Lei Complementar;

(...)

Art. 4º. A súmula da Procuradoria-Geral do Município, **após análise da Secretaria Municipal de Justiça** e aprovada pelo Prefeito, tem caráter obrigatório para todos os órgãos municipais da Administração direta.

(...)

Art. 9º. Cada procuradoria é composta por um procurador chefe, nomeado pelo Prefeito Municipal dentre os membros ativos da carreira, após consulta formal ao procurador-geral do Município.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º Compete ao procurador-chefe:

(...)

IV - encaminhar os controles de frequência dos procuradores e servidores sob sua chefia **ao Secretário Municipal de Justiça** para serem remetidos à secretária de Recursos Humanos;

V - resolver os conflitos internos dentro de sua esfera de competência e, se a solução não lhe competir, levar o caso à Corregedoria-Geral do Município ou ao procurador-geral do Município **e finalmente ao Secretário Municipal de Justiça**, conforme o caso;

(...)

Art. 10. Compete ao Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Município:

(...)

III - sugerir **ao Secretário Municipal de Justiça** a edição de súmulas administrativas e o valor mínimo do débito inscrito em dívida ativa a ser objeto de execução fiscal;

(...)

V - opinar **ao Secretário Municipal de Justiça** sobre a realização de concursos para o provimento de cargos de procurador do Município;

(...)

XII - avaliar o desempenho do procurador em estágio probatório, encaminhar relatório **ao Secretário Municipal de Justiça**, que o remeterá ao órgão competente da Secretaria Municipal de Recursos Humanos para a aquisição ou não de estabilidade no cargo;

(...)

XIV - opinar **ao Secretário Municipal de Justiça** sobre a aplicação de pena de demissão ou cassação de aposentadoria a procurador do Município;

(...)

Art. 14. Compete ao procurador-geral do Município:



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

II - convocar e presidir o Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Município, bem como garantir suas prerrogativas funcionais e officiar **ao Secretário Municipal de Justiça** a fim de fazer cumprir suas determinações;

(...)

IV - propor **ao Secretário Municipal de Justiça** as medidas judiciais e administrativas que julgar necessárias;

(...)

VI - exercer especificamente outras competências previstas em legislação especial, **bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Secretário Municipal de Justiça**;

VII - exercer, **após manifestação do Secretário Municipal de Justiça**, o poder disciplinar e correicional superior, exceto nas penas de demissão e cassação de aposentadoria;

VIII - indicar **ao Secretário Municipal de Justiça** o substituto do procurador-geral adjunto nos seus impedimentos legais e eventuais;

IX - opinar **ao Secretário Municipal de Justiça** sobre a nomeação ou designação de procurador do Município para ocupar cargo em comissão ou prestar serviços fora das unidades da Procuradoria-Geral do Município;

X - propor **ao Secretário Municipal de Justiça** a declaração de nulidade de atos administrativos da Administração direta e das autarquias e fundações de direito público municipais;

(...)

XII - opinar, **quando solicitado pelo Secretário Municipal de Justiça**, sobre a abertura de concursos para procuradores do Município;

XIII - opinar, **quando solicitado pelo Secretário Municipal de Justiça**, sobre a eventual contratação de serviços jurídicos a serem prestados por advogados estranhos à carreira, em caráter excepcional e



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

em razão de manifesto interesse público, para emitir parecer ou prestar outros serviços jurídicos relevantes;

(...)

XV - dar ciência ao **Secretário Municipal de Justiça** das ações judiciais ajuizadas contra a Municipalidade e/ou seus agentes públicos que possam ter repercussões sobre as políticas públicas em execução;

(...)

Art. 16. Compete ao Núcleo Técnico-Legislativo:

I - analisar minutas de projetos de lei e de decretos e encaminhá-las ao procurador-geral do Município, **que irá submetê-las ao Secretário Municipal de Justiça;**

(...)

III - analisar os projetos de lei submetidos à sanção ou veto do Prefeito, elaborando, se for o caso, razões de veto a serem encaminhadas ao procurador-geral do Município, **que irá submetê-las ao Secretário Municipal de Justiça.**

(...)

Art. 36. O acesso aos níveis superiores da carreira se dará mediante pedido expresso do procurador do Município junto ao procurador-geral do Município, que emitirá parecer opinativo **para aprovação do Secretário Municipal de Justiça**, onde comprove o cumprimento dos seguintes requisitos:

(...)

Art. 37. A progressão na carreira ocorrerá mediante requerimento escrito do procurador municipal, desde que preenchidos os requisitos objetivos do art. 36 desta Lei Complementar.

§ 1º O cumprimento dos requisitos objetivos será avaliado pelo procurador-geral do Município **e ato contínuo encaminhará ao Secretário Municipal de Justiça** para efetivação da progressão na carreira junto à Administração Municipal.

(...)





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 44. Fica o Poder Executivo autorizado a fixar por meio de decreto, após proposta do procurador-geral do Município ao Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Município **e aprovação do Secretário Municipal de Justiça**, o valor mínimo dos débitos tributários e não tributários a serem cobrados judicialmente por meio de execução fiscal.

(...)

Anexo I

QUADRO DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA E DOS CARGOS EM COMISSÃO DA **SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA**".

Por firme posição consolidada, o Supremo Tribunal Federal adotou entendimento no sentido de que os artigos 131 e 132 da Constituição Federal, que dispõem sobre Advocacia Pública, não são de reprodução obrigatória pelos Municípios. O ente municipal possui autonomia para dispor sobre a forma e a organização de suas assessorias jurídicas (AgReg no Recurso Extraordinário nº 1.288.627/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 03.03.2022).

Resta claro, por isso mesmo, ser inaplicável o princípio da simetria na organização das Procuradorias Municipais, não havendo falar em ofensa aos artigos 98 a 100 da Constituição Estadual.

E a vinculação meramente administrativa da Procuradoria Geral do Município à Secretaria Municipal de Justiça, respeitado entendimento contrário, em nada afeta ou retira a autonomia técnica e independência dos dignos Procuradores Municipais, ausente qualquer ingerência que pudesse ser considerada indevida ou mesmo subterfúgio para supervisionar ou fiscalizar-lhe as atribuições, senão que melhor busca isto sim organizar a estrutura administrativa municipal.

Com efeito, das expressões impugnadas pelo requerente verifica-se não haver invasão de competência inerente à advocacia pública pela Secretaria ou Secretário de Justiça Municipal. Não se retira da Procuradoria Municipal o atributo de instituição de natureza essencial à administração da Justiça e à Administração Pública; e não afeta a garantia de independência técnica dos Procuradores, bem como não exclui desses profissionais - nem atribui à Secretaria Municipal de Justiça - atividades que seriam típicas de Advocacia Pública.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Diante disso, ante a reconhecida autonomia dos Municípios, o que impede a Constituição do Estado de lhes impor quaisquer outras restrições quanto à sua capacidade de auto-organização, além das já previstas na Constituição Federal, não se vislumbra a ofensa alegada pelo requerente aos dispositivos da Constituição Estadual mencionados na inicial, nem invasão de competência inerente à Advocacia Pública pela Secretaria de Justiça Municipal, quanto às expressões normativas "juridicamente", "promover ações de defesa do consumidor" e "jurídica", constantes do artigo 1º da Lei Complementar 255/2020, que deu nova redação ao Anexo I da Lei Ordinária 10.248/99, ambas do Município de Campinas; "ao secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 3º, III, da Lei Complementar Municipal 255/2020 (LCM); "após análise da Secretaria Municipal de Justiça", nos termos do artigo 4º, caput, da LCM 255/2020; "ao secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 9º, § 1º, IV, da LCM 255/2020; "e finalmente ao secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 9º, § 1º, V, da LCM 255/2020; "ao secretário municipal de Justiça", constantes do artigo 10, III, V, XII e XIV, da LCM 255/2020; "ao secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 14, II, IV, VIII, IX, X, XV, da LCM 255/2020; "bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo secretário municipal de Justiça", constante do artigo 14, VI, da LCM 255/2020; "após manifestação do secretário municipal de Justiça", disposta no artigo 14, VII, da LCM 255/2020; "quando solicitado pelo secretário municipal de Justiça", prevista no artigo 14, XII e XIII, da LCM 255/2020; "que irá submetê-las ao secretário municipal de Justiça", constante do artigo 16, I e III, da LCM 255/2020; "para aprovação do secretário municipal de Justiça", nos termos do artigo 36, caput, da LCM 255/2020; "e ato contínuo encaminhará ao secretário municipal de Justiça", disposta no artigo 37, § 1º, da LCM 255/2020; "e aprovação do secretário municipal de Justiça", prevista no artigo 44 da LCM 255/2020 e, por fim, "DA SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA", prevista no Anexo I da LCM 255/2020.

No sentido têm sido os precedentes do Órgão Especial em casos análogos: Direta de Inconstitucionalidade nº 2243669-27.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Cristina Zucchi, j. 01.07.2020; Direta de Inconstitucionalidade nº 2237617-78.2020.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, j. 14.07.2021; de Direta de Inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nº 2240705-61.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira  
Rodrigues, j. 04.06.2020.

Ante o exposto, julgo improcedente a ação.

**MATHEUS FONTES**

Relator



Órgão Especial – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2103427-47.2021.8.26.0000**

Autor: ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES  
MUNICIPAIS DE CAMPINAS – APMC

Interessados: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS,  
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
CAMPINAS E ESTADO DE SÃO PAULO

**DECLARAÇÃO DE VOTO CONVERGENTE  
Nº 29.689**

Reporto-me aos termos do relatório do ilustre e  
culto Relator Sorteado, Exmo. Desembargador Mateus Fontes:

*Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Procuradores Municipais de Campinas - APMC contra expressões contidas na Lei Complementar Municipal nº 255/2020, que instituiu, organizou e dispôs sobre competências da Procuradoria-Geral do Município de Campinas enquanto instituição permanente e essencial à Administração Pública Municipal.*

*Alega a Associação autora, em apertada síntese, que à Procuradoria Municipal deve competir o exercício exclusivo de funções de representação judicial e assessoramento jurídico do Município, em linha com as diretrizes fundamentais veiculadas na Constituição Federal, da Constituição do Estado de São Paulo e da própria Lei Orgânica do Município de Campinas, mas que a norma impugnada, embora tenha atribuído formalmente a função de procurador-geral do Município de Campinas aos integrantes da carreira investidos em cargo público mediante aprovação prévia em concurso (princípio do mérito), a legislação consagrou diversas expressões normativas que revelam materialmente notório esvaziamento das*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*suas prerrogativas institucionais pela positivação de inúmeras formas injurídicas de controle técnico e administrativo da Instituição por parte de agente comissionado titular da Secretaria Municipal de Justiça, pasta secretarial estranha e paralela à estrutura da Procuradoria, olvidando-se não só*

*da sua autonomia técnica para o exercício pleno da advocacia pública mas também da sua vinculação direta, sem intermediários, ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Prefeito).*

*Sustenta que as expressões impugnadas violam frontalmente o contido nos artigos 98 a 100, 111, 115, II e V e 144, todos da Constituição Estadual.*

*Pede, pois, a declaração de inconstitucionalidade das expressões normativas “juridicamente”, “promover ações de defesa do consumidor” e “jurídica”, constantes do artigo 1º da Lei Complementar 255/2020, que deu nova redação ao Anexo I da Lei Ordinária 10.248/99, ambas do Município de Campinas; “ao secretário municipal de Justiça”, nos termos do artigo 3º, III, da Lei Complementar Municipal 255/2020 (LCM); “após análise da Secretaria Municipal de Justiça”, nos termos do artigo 4º, caput, da LCM 255/2020; “ao secretário municipal de Justiça”, nos termos do artigo 9º, § 1º, IV, da LCM 255/2020; “e finalmente ao secretário municipal de Justiça”, nos termos do artigo 9º, § 1º, V, da LCM 255/2020; “ao secretário municipal de Justiça”, constantes do artigo 10, III, V, XII e XIV, da LCM 255/2020; “ao secretário municipal de Justiça”, nos termos do artigo 14, II, IV, VIII, IX, X, XV, da LCM 255/2020; “bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo secretário municipal de Justiça”, constante do artigo 14, VI, da LCM 255/2020; “após manifestação do secretário municipal de Justiça”, disposta no artigo 14, VII, da LCM 255/2020; “quando solicitado pelo secretário municipal de Justiça”, prevista no artigo 14, XII e XIII, da LCM 255/2020; “que irá submetê-las ao secretário municipal de Justiça”, constante do artigo 16, I e III, da LCM 255/2020; “para aprovação do secretário municipal de Justiça”, nos termos do artigo 36, caput, da LCM 255/2020; “e ato contínuo encaminhará ao secretário municipal de Justiça”, disposta no artigo 37, § 1º, da LCM 255/2020; “e aprovação do secretário municipal de Justiça”, prevista no artigo 44 da LCM 255/2020 e, por fim, “DA SECRETARIA MUNICIPAL DE JUSTIÇA”, prevista no Anexo I da LCM 255/2020, ao argumento de que as expressões normativas contrastadas sujeitam (quando não atribuem) as atividades exclusivas de representação judicial e consultoria jurídica do Poder Executivo Municipal ao controle político por parte de agente comissionado titular da Secretaria Municipal da Justiça, pasta secretarial estranha e paralela à Procuradoria Geral do*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Município de Campinas, impondo inaceitável subordinação e controle técnico das funções institucionais da advocacia pública ao secretário municipal de justiça.*

*Não houve pedido liminar.*

*Intimado nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado se manifestou a fls. 511/519.*

*O Prefeito Municipal de Campinas prestou informações (fls. 523/556).*

*O Presidente da Câmara Municipal prestou também suas informações (fls. 624/636).*

*Pelo douto Subprocurador Geral de Justiça opinou-se pela procedência da ação (fls. 2640/2658).*

*O autor apresentou alegações finais (fls. 2661/2677).*

**É o relatório.**

Acompanho o i. Relator Sorteado quanto à improcedência do pedido, cabendo explicitar minhas razões a respeito do tema.

De fato, a possibilidade de vinculação da Procuradoria municipal à Secretaria, ressalvada a atribuição de atividades típicas de advocacia pública ao Secretário, tem sido reconhecida por este E. Órgão Especial.

Não restou evidenciada qualquer ingerência indevida nas prerrogativas da classe em tela.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Com efeito, análise atenta dos dispositivos impugnados não revela dotação de atividades e funções próprias da advocacia pública ao Secretário e à Secretaria Municipal, sendo certo que determinadas funções decorrem do exercício do cargo, como *longa manus* do prefeito, abarcado por precedentes do E. STF e mais recentes, na mesma linha, deste. C. Órgão Especial.

Ora, a prestação de assessoramento jurídico pelo Secretário Municipal ao prefeito na condução das ações políticas e municipais já foi validada na ADI 2253388-96.2020.8.26.0000, ao analisar caso análogo conforme segue: “*Afinal, se esse agente público atua como auxiliar do prefeito, participando diretamente da gestão administrativa* 16 , *não se compreende por que estaria proibido de exercer tarefas como, por exemplo, “assegurar o cumprimento da lei pelos agentes públicos, atribuindo responsabilidades e determinando medidas” ou prestar assessoramento jurídico na área de implementação de políticas públicas*”. Igualmente, a promoção de ações de defesa do consumidor não acena propriamente a ações jurídicas, mas meros atos gerais para promover este direito, assim como a assistência jurídica **básica** e de proteção contra as discriminações em matéria afeta à proteção do consumidor, enquadra-se na simples orientação da população neste tocante.

A hipótese dos autos não se assemelha àquela submetida à Suprema Corte nos autos do ARE 1.311.066/SP. Registre-se que a norma local sequer atribui a órgão alheio a avaliação de desempenho



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

das procuradorias, que é realizada por integrantes da própria carreira, na forma dos artigos 10, I, XI, XII<sup>1</sup> e 37, §1º<sup>2</sup>, em consonância, portanto, à disposição do art. 132 da Constituição Federal.

E os demais precedentes do E. STF citados pela autora e d. Procuradoria Geral de Justiça (inclusive o RE 1.160.904/SP) estão baseados em julgados relativos à advocacia pública estadual, divergindo da jurisprudência do STF que trata da organização da Advocacia Pública no âmbito dos municípios. Tal situação é bem delineada na Declaração de Voto do d. Desembargador Torres de Carvalho, nos autos da ADI 2253899-94.2020.8.26.0000, da qual extrai-se o esclarecedor excerto que segue:

*Os precedentes citados cuidam da organização da estrutura de Procuradorias em âmbito estadual, à luz do art. 132 da Constituição Federal; e não de questões afetas aos municípios. Com vênia, a decisão proferida no RE nº 1.160.904-SP, citado pelo autor, parte de uma premissa equivocada ao fundamentar-se, em ação que cuidava da advocacia pública municipal, de precedentes que analisaram tão somente a advocacia pública estadual; e diverge da jurisprudência do Pretório Excelso que cuida da organização da Advocacia Pública nos municípios. Nesse sentido, AgRg no RE nº 1.156.016-SP, Primeira Turma, 6-5-2019, Rel. Min. Luiz Fux (Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo v. Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal de Tatuí), que*

---

<sup>1</sup> Art. 10. Compete ao Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Município:

I - acompanhar e avaliar os trabalhos das procuradorias;

XI - propor ao procurador-geral do Município a constituição de comissão para a avaliação periódica de desempenho dos procuradores do Município;

XII - **avaliar o desempenho do procurador em estágio probatório**, encaminhar relatório ao secretário municipal de Justiça, que o remeterá ao órgão competente da Secretaria Municipal de Recursos Humanos para a aquisição ou não de estabilidade no cargo;

<sup>2</sup> Art. 37. A progressão na carreira ocorrerá mediante requerimento escrito do procurador municipal, desde que preenchidos os requisitos objetivos do art. 36 desta Lei Complementar.

§ 1º **O cumprimento dos requisitos objetivos será avaliado pelo procurador-geral do Município** e ato contínuo encaminhará ao secretário municipal de Justiça para efetivação da progressão na carreira junto à Administração Municipal.





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*confirmou a decisão proferida pelo Órgão Especial na ADI n° 2135294-97.2017, 18-4-2018, Rel. Ferreira Rodrigues: (...)”*

Como se não bastasse, este C. Órgão Especial, alinhando-se à jurisprudência do STF, passou a admitir a nomeação em comissão do Procurador-chefe para os Municípios, afastada a aplicação do artigo 100, parágrafo único da Constituição Estadual (que prevê a escolha do PGE entre os integrantes da carreira), tendo em vista que as normas veiculadas nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal não são de observância obrigatória pelos Municípios.

Nessa medida, não há se falar em inconstitucionalidade decorrente da hierarquia funcional exercida por comissionado puro, mormente porque, insista-se, não demonstrado que as atribuições conferidas à Secretaria Municipal de Justiça pela norma impugnada são funções típicas da Advocacia Pública e que, por isso, não poderiam ser exercidas por ocupantes de cargos em comissão.

Outrossim, cabe destacar que os precedentes colacionados na inicial e memoriais apresentados pela autora, inclusive no parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça, datam de 2018 e/ou 2019, à exceção da ADI n.º 2252616-36.2020.8.26.0000, julgada em 01/09/2021, assim ementada:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Itapetininga. Impugnação aos artigos 7º e 8º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VIII, IX e X, da Lei Complementar Municipal n. 186, de 02 de julho de 2020. Criação do cargo de "Secretário Municipal de Negócios Jurídicos e*



*Patrimônio" no âmbito da estrutura administrativa local. Dotação de atividades e funções próprias da advocacia pública ao Secretário e à Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos. Impossibilidade. Necessário preenchimento do referido posto por meio de concurso público. Violação aos artigos 98, 99, 100, 111, 115, II e V, e 144, da Constituição Estadual. Precedentes do Órgão Especial. Ação julgada procedente, sem modulação. □*

(TJSP; □Direta de Inconstitucionalidade 2252616-36.2020.8.26.0000; Relator (a): □Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - □N/A; Data do Julgamento: 01/09/2021; Data de Registro: 01/10/2021)

Anote-se que no referido julgado esta Desembargadora ficou vencida e na Declaração de Voto do d. Des. Ferreira Rodrigues há menção a anterior v. acórdão de sua relatoria, proferido no julgamento da ADI 2253899-94.2020.8.26.0000, ocorrido aos 11/08/2021, em que constou o seguinte:

*“Preservação da norma que, nesse caso, encontra fundamento no princípio da autonomia municipal; e que está alinhada ao entendimento (pacífico e atual) do Supremo Tribunal Federal sobre este tema específico, referente à constitucionalidade de vinculação da Procuradoria à Secretaria (AgRg no RE nº 883.445/8SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 26/05/2017; AgRg no RE nº 1.154.762/SP, Rel. Min. Rosa Weber, j. 04/02/2019; no AgRg no RE nº 1.156.016, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/05/2019; e AgRg no RE nº 1.157.047, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/05/2019; RE nº 1.188.648/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 04/04/2019; e RE n. 1.292.739/SP, Rel. Min. Edson Fachin, j. 11/03/2021). □ ” (destacamos)*

Importante colacionar posterior julgado da lavra do ilustre e culto Des. Ferreira Rodrigues, assertivo sobre a questão suscitada nestes autos, em que a única divergência apresentada foi no sentido de julgar improcedente aquela ação direta, com realce para a



posição adotada pelo C. STF no ARE 1.292.739, de relatoria do i. Min. Edson Fachin, ao afastar alegação de inconstitucionalidade da subordinação da Procuradoria Jurídica à Secretaria Municipal, frente à inexistência de *“normas constitucionais de reprodução obrigatória que imponham ao poder legislativo municipal a adoção de modelo de advocacia pública, não havendo que se restringir a auto-organização municipal para além dos parâmetros previstos no texto constitucional”*:

**AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE.** *Questionamento de validade de dispositivos e expressões da Lei Complementar n. 206, de 30 de junho de 2010, bem como da Lei Complementar n. 252, de 29 de junho de 2016, ambas do Município de Araçatuba, na parte referente (a) ao critério de escolha do Procurador-Geral do Município; (b) às atribuições do Secretário de Assuntos Jurídicos; e (c) à subordinação da Procuradoria à Secretaria Jurídica.*

*1 - Procurador Geral do Município. Cargo de livre nomeação e exoneração, previsto no § 3º do artigo 6º da Lei Complementar Municipal n. 252/2016. Alegação de que a escolha desse profissional deve recair, necessariamente, entre procuradores concursados. Rejeição. Cargo impugnado que, nesse caso, é de confiança do Chefe do Poder Executivo, com atribuições de direção, chefia e assessoramento. Enquadramento na ressalva de que trata o artigo 115, inciso II, da Constituição Paulista, com reconhecimento, portanto, de validade da investidura excepcional. Dispositivo impugnado, ademais, que reproduz a mesma regra que a Constituição Federal (no artigo 131, § 1º) estabelece para escolha do Advogado Geral da União, ou seja, entre membros de carreira, ou não. Inexistência, ainda, de ofensa ao artigo 132 da Constituição da República (invocado na petição inicial), porque esse dispositivo, na verdade, é destinado aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal, excluídos os municipais; e porque o STF já decidiu que o Procurador-Geral, mesmo o Estadual (que está vinculado ao referido artigo 132) "exerce as atribuições, mutatis mutandis, do advogado-geral da União, inclusive no que se refere à função de representar judicialmente o ente federativo a que está vinculado". Assim, não há que se falar em ausência de legitimidade do procurador-geral "independentemente de ser*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*membro da carreira, na representação judicial do Estado" (Embargos de Declaração no RE 446.800).*

*Suposta ofensa às disposições dos artigos 98, 99 e 100 da Constituição Estadual. Rejeição. Constituição do Estado que não pode impor aos municípios, no que diz respeito à sua capacidade de auto-organização, outras restrições, além daquelas já previstas na Constituição Federal. Posicionamento alinhado a precedente do Supremo Tribunal Federal que, reformando decisão deste C. Órgão Especial, referente ao Município de Mirandópolis, estabeleceu que a Constituição Federal "não impõe que o cargo de chefia dos órgãos da advocacia pública seja privativo de membro da respectiva carreira", porque tal exigência consta apenas da Constituição Estadual, e na verdade, "restringe-se à organização da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, e não de seus Municípios" (RE nº 883.446/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 26/05/2017).*

*Entendimento que também foi adotado no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.270.735/SP, em 1º/09/2020, quando a Suprema Corte voltou a reformar decisão deste C. Órgão Especial, referente ao Município de Rio das Pedras, enfatizando que nessa parte da nomeação do Procurador-Geral, "os dispositivos da Carta estadual não se impõem obrigatoriamente aos municípios, por força da autonomia que lhes foi garantida pela Constituição de 1988, sob pena de ofensa à própria forma federativa do Estado", e que "não há falar tampouco em simetria constitucional da regra que prevê a forma de provimento do cargo de chefia daquela carreira" (Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.270.735/SP, Rel. Min. Edson Fachin, j. 1º/09/2020).*

*Reiteração desse entendimento em julgado recente (publicado em 07/12/2020), quando a Primeira Turma do STF, nessa matéria específica, reformou outra decisão deste C. Órgão Especial, referente ao Município de Suzano, destacando que a nomeação da chefia dos órgãos da advocacia pública não precisa recair necessariamente entre servidores integrantes da carreira de Procurador, e que a decisão deste Órgão Especial destoava da jurisprudência do STF.*

*Decisão da Primeira Turma, referente a esse último precedente, que foi confirmada pelo Plenário do STF em data recentíssima (17/05/2021), por ocasião do julgamento dos Embargos de Divergência apresentados pela Procuradoria-Geral de Justiça, com anotação, mais uma vez, de que a decisão deste C. Órgão Especial "divergiu do entendimento" daquela Corte "quanto à desnecessidade de nomeação, para o cargo de chefia dos órgãos da advocacia pública, de*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*integrantes de carreira de Procurador". Nesse julgado, o Plenário deixou assentado que o acórdão da 1ª Turma, objeto de impugnação nos embargos de divergência, "aborda explicitamente a situação do Chefe do órgão de advocacia pública", enquanto o precedente paradigma colacionado pela Procuradoria-Geral de Justiça, diferentemente, "trata do exercício de funções de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo por servidores ocupantes de cargo em comissão", ou seja, distinguiu entre cargos técnicos de direção e assessoramento (que realmente pressupõe ocupação por servidor concursado) e a chefia da Advocacia (que considerou de livre escolha entre servidores de carreira ou não) para concluir dessa forma pela "ausência de similitude entre os julgados colocados em confronto" (Agravo Regimental nos Embargos de Divergência nos Embargos de Declaração no Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.278.974/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 17/05/2021).*

***Por fim, ainda mais recentemente, em 24/05/2021, a Segunda Turma do STF, no julgamento do Agravo Regimental interposto no Recurso Extraordinário n. 1.292.739, do Município de Campo Limpo Paulista, de relatoria do Ministro Edson Fachin, decidiu que como "inexistem normas constitucionais de reprodução obrigatória que imponham ao poder legislativo local a instituição de advocacia pública municipal, não há falar tampouco em simetria constitucional da regra que prevê a forma de provimento do cargo de chefia daquela carreira ou da forma da organização administrativa daquele órgão". Nesse precedente, o Supremo Tribunal Federal – ao invés de reformar - confirmou a decisão deste Órgão Especial que (desta vez), por maioria de votos, reconheceu a validade de dispositivos da lei impugnada na ADIN 2091758-65.2019.8.26.000, de minha relatoria, ou seja, a Suprema Corte decidiu que a decisão objeto do agravo regimental (que confirmou a decisão deste Órgão Especial), com base na autonomia municipal, "está em conformidade com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal" nessa questão da nomeação de seu Procurador-Geral.***

*Em julgado anterior, aliás, este C. Órgão Especial, examinando leis vigentes àquela época, no Município de Araçatuba, já havia ressaltado expressamente "o direito de o Prefeito continuar livremente escolhendo, em molde de prover em comissão nos respectivos cargos, seus Secretários Municipais, o Chefe de seu Gabinete e o Procurador Geral do Município" (Embargos de Declaração na ADIN 994.09.221010-0/50001, Rel. Des. Palma Bisson, j. 26/05/2010), daí o*

*reconhecimento de validade do critério de escolha também sob esse fundamento.*

*2 – Incisos I, II, III, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIV e XV do artigo 239, e artigos 245 e 246, da Lei Complementar Municipal n. 206/2010. Dispositivos que atribuem atividades típicas de advocacia pública à Secretaria e ao Secretário de Assuntos Jurídicos. Inadmissibilidade. Secretário Municipal que ocupa cargo político (CF, art. 29, V, artigo 39, § 4º) e que, nessa condição, tendo atribuições próprias e específicas compatíveis com o munus governamental, não pode acumular as funções técnicas e permanentes dos dispositivos acima mencionados. Atribuições que, se mantidas, implicaria criação de carreira paralela à Advocacia Pública. Inconstitucionalidade reconhecida, por ofensa à disposição do artigo 111 da Constituição Estadual. Precedentes. Preliminar de coisa julgada rejeitada, nesse tópico, pois as atribuições acima mencionadas não foram objeto de questionamento na ADIN 994.09.221010-0/50001. Preservação, entretanto, das atribuições do inciso V do artigo 239, bem como dos artigos 238 (exceto a parte final) e 240, ambos da Lei Complementar Municipal n. 206/2010, porque revelam atividades de coordenação, planejamento e articulação compatíveis com a natureza política do cargo de Secretário Municipal.*

*3 – Artigo 5º, § 1º; artigo 6º, inciso VI; artigo 9º, incisos II, III, X e XI, bem como artigo 14 da Lei Complementar Municipal n. 252, de 29 de junho de 2016. Dispositivos que subordinam a Procuradoria Jurídica (e os Procuradores) ao Secretário e à Secretaria de Assuntos Jurídicos. Alegação de incompatibilidade dessa norma com o artigo 98 da Constituição Paulista, que exige a subordinação da Procuradoria Jurídica diretamente ao Chefe do Poder Executivo. Rejeição. Constituição do Estado que não pode impor aos municípios, no que diz respeito à sua capacidade de auto-organização, outras restrições, além daquelas já previstas na Constituição Federal. Inaplicabilidade, nesse caso, do princípio da simetria ou da norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual. Vinculação, ademais, que não retira da Procuradoria Municipal o atributo de instituição de natureza essencial à administração da Justiça e à Administração Pública; e também não afeta a garantia de independência (técnica) dos Procuradores, nem ofende o princípio da indisponibilidade do interesse público, sobretudo porque os dispositivos impugnados, depois da nulidade declarada no item anterior, não excluem desses profissionais (nem atribuem ao Secretário Municipal) atividades que seriam típicas de Advocacia Pública. Não custa anotar, sob esse aspecto, que a atividade de supervisão e coordenação, nesse caso, é*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*mera decorrência da estrutura organizacional, não interferindo na independência técnica dos procuradores. Preservação da norma que, nesse caso, encontra fundamento no princípio da autonomia municipal; e que está alinhada ao entendimento (pacífico e atual) do Supremo Tribunal Federal sobre este tema específico, referente à constitucionalidade de vinculação da Procuradoria à Secretaria.*

*4 - Ação julgada parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2253388-96.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/10/2021; Data de Registro: 17/12/2021)

Ademais, cumpre acrescentar que o IRDR 2229223-53.2018.8.26.0000<sup>3</sup> não foi admitido, sob fundamento que, como visto, encontra-se superado nesta C. Corte Especial. Por fim, eventual excesso que resulte em interferência indevida na independência funcional, deverá ser analisado em sede própria, não havendo razões para supor que ocorra, inclusive pelos termos das manifestações em resposta e alegações finais.

Destarte, mais não é preciso falar acerca da constitucionalidade da legislação municipal sob exame, em obediência ao princípio da auto-organização dos municípios, observadas as atribuições constitucionalmente previstas para os procuradores.

---

<sup>3</sup> *Ementa Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR tirado de ação direta de inconstitucionalidade de lei nº 2095475-22.2018.8.26.0000, alegando os autores que a controvérsia cinge-se unicamente ao exercício do cargo de chefia dos órgãos da advocacia pública. Órgão Especial desta Corte que fixou entendimento no sentido de que os Municípios estão sujeitos ao regramento dos arts 98 a 100 da Constituição Estadual, vale dizer, que os cargos de direção da advocacia pública devem ser preenchidos por servidores da carreira de Procurador Jurídico. Ausência de controvérsia sobre o tema. Julgado do STF no RE 883446/SP que não vincula esta Corte. Incidente inadmitido, com determinação.* ☐

(TJSP; ☐Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas 2229223-53.2018.8.26.0000; Relator (a):☐Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -☐N/A; Data do Julgamento: 06/02/2019; Data de Registro: 08/02/2019)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, pelo meu voto, convirjo com o i.  
Relator Sorteado para julgar improcedente o pedido.

**LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI**

Desembargadora





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	11	Acórdãos Eletrônicos	MANUEL MATHEUS FONTES	19C92466
12	24	Declarações de Votos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	19CEBDD7

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2103427-47.2021.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.