



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado n. 90.216/17

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES N. 400, DE 24 DE MAIO DE 2017, E N 403, DE 28 DE JUNHO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE BARUERI. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS. CARGO PÚBLICO. SECRETÁRIO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS. ATRIBUIÇÕES PRÓPRIAS DA ADVOCACIA PÚBLICA E DE SUA CHEFIA.

1. Não é constitucional atribuir-se a outro órgão público municipal nem a outro agente público municipal qualquer competência de direção, comando, supervisão e controle em relação aos integrantes da carreira de Procurador Municipal no exercício direto ou indireto de atividades típicas e deles exclusivas (arts. 98, *caput*, e 100, *caput*, da Constituição Estadual).

2. A Constituição, ademais, reserva aos integrantes da carreira de advogado público (e, portanto, ao órgão respectivo) o exercício privativo da representação judicial e extrajudicial e do assessoramento e da consultoria jurídica do poder público, sendo inconstitucional outorgar a agente ou órgão estranho aos membros da Advocacia Pública funções que lhe são reservadas com exclusividade (arts. 98, *caput* e § 2º e 99, I a III, V a VII e IX, da Constituição Estadual).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante este Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face dos incisos III a VII, IX e X do art. 4º, e dos incisos III e IV, VI, IX a XVI do art. 16 da Lei Complementar n. 400, de 24 de maio de 2017, e dos incisos IV a VII, IX e X do art. 11 da Lei Complementar n. 403, de 28 de junho de 2017, do Município de Barueri, pelos fundamentos a seguir expostos:

I - OS PRECEITOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei Complementar n. 400, de 24 de maio de 2017, do Município de Barueri, dispõe sobre a composição da Secretaria dos Negócios Jurídicos da Prefeitura Municipal de Barueri, e reestrutura a carreira de Procurador Municipal (fls. 342/404).

Referido diploma legal assim descreve as competências da Secretaria dos Negócios Jurídicos:

- Art. 4º. Compete à Secretaria dos Negócios Jurídicos
– SNJ:
I – auxiliar diretamente a concretização das políticas públicas governamentais;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

II – zelar pelo estrito cumprimento da legislação concernente ao Município, orientando e assessorando as demais Secretarias quando solicitada;

III – uniformizar a jurisprudência administrativa;

IV – representar extrajudicialmente o Município, por meio de seu Secretário dos Negócios Jurídicos, nos casos pertinentes à sua esfera de atribuição;

V – representar judicialmente e junto ao Tribunal de Contas do Estado o Município de Barueri, por meio dos Procuradores Municipais;

VI – promover a cobrança, amigável e judicial, da dívida ativa, por meio dos Procuradores Municipais;

VII – processar sindicâncias, inquéritos administrativos e demais procedimentos disciplinares de seu âmbito;

VIII – zelar pela lisura dos processos licitatórios e contratos da Administração, orientando e assessorando as demais Secretarias, quando solicitada, por meio dos Procuradores Municipais;

IX – propor Ação Civil pública, por meio dos Procuradores Municipais, com autorização ou atendendo determinação expressa do Prefeito;

X – propor ao Prefeito ou a outra autoridade municipal competente as medidas que se afigurem convenientes à defesa dos interesses do Município ou à melhoria do serviço público municipal, especialmente nas áreas conexas à sua esfera de atribuições. (g.n.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Também descreveu as atribuições do Secretário dos Negócios Jurídicos, *in verbis*:

Art. 16. São competências do Secretário dos Negócios Jurídicos:

I – administrar a Secretaria dos Negócios Jurídicos;
II – zelar pelo estrito cumprimento da legislação concernente ao Município, oficiando ao Prefeito ou a outra autoridade municipal competente, nos casos em que tal se fizer necessário;

III – determinar a realização de pesquisas e estudos, bem como a elaboração de trabalhos e documentos sobre matéria jurídica de interesse do Município, quando julgar conveniente e oportuno;

IV – adotar medidas necessárias à uniformização da jurisprudência administrativa, determinando às unidades competentes da Secretaria a elaboração de pareceres normativos e outras providências necessárias ao alcance desse objetivo;

V – expedir resoluções e portarias para organização e eficiência dos procedimentos e condutas a serem observadas na Secretaria dos Negócios Jurídicos;

VI – avaliar o desempenho laboral dos Procuradores Municipais;

VII – apresentar, anualmente, ao Prefeito, em época própria, relatório das atividades da Secretaria;

VIII – praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Prefeito;

IX – manifestar-se sobre as solicitações de indicação de Procuradores Municipais para prestação de assessoramento ou assistência



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

jurídica às Secretarias, Departamentos e outros órgãos municipais;

X – autorizar e/ou determinar a abertura de sindicância ou instauração, por portaria, de processo administrativo disciplinar contra servidores da Secretaria dos Negócios Jurídicos;

XI – acompanhar os Inquéritos Cíveis Públicos encaminhados à Prefeitura de Barueri;

XII – solicitar pareceres aos Procuradores Municipais;

XIII – supervisionar as atividades dos Procuradores Municipais;

XIV – responsabilizar-se pela representação do Município em reuniões e solicitações do Ministério Público em Inquérito Cível Público;

XV – orientar o Chefe do Poder Executivo no estabelecimento de Termos de Ajustamento de Condutas – TAC's com o Ministério Público;

XVI – solicitar informações do Prefeito e da Administração Direta e Indireta para instruir as ações judiciais, inquéritos cíveis públicos, processos do Tribunal de Contas e processos administrativos internos. (g.n.)

Posteriormente, em 28 de junho de 2017, foi editada a Lei Complementar n. 403, que reestrutura o sistema da Administração Municipal de Barueri, assim disciplinando a Secretaria dos Negócios Jurídicos (fls. 538/592):

Art. 11. À Secretaria dos Negócios Jurídicos compete:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- I – auxiliar diretamente a concretização das políticas públicas governamentais;
- II – zelar pelo estrito cumprimento da legislação concernente ao Município, orientando e assessorando as demais Secretarias quando solicitada;
- III – uniformizar a jurisprudência administrativa;**
- IV – representar extrajudicialmente o Município, por meio do Secretário de Negócios Jurídicos, nos casos em que a titularidade não seja exclusiva do Chefe do Poder Executivo;**
- V – representar o Município de Barueri em Juízo e junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio dos Procuradores Municipais;**
- VI – promover a cobrança, amigável e judicial, da dívida ativa, por meio dos Procuradores Municipais;**
- VII – processar sindicâncias, inquéritos administrativos e demais procedimentos disciplinares de seu âmbito;**
- VIII – formalizar os contratos de locação e convênios;
- IX – propor Ação Civil Pública, por meio dos Procuradores Municipais, com autorização expressa ou atendendo determinação expressa do Prefeito;**
- X – propor ao Prefeito ou a outra autoridade municipal competente as medidas que se afigurem convenientes à defesa dos interesses do Município ou à melhoria do serviço público municipal, especialmente nas áreas conexas à sua esfera de atribuições. (g.n)**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Tal lei se integrou à Lei Complementar n. 400 tanto que quando careceu revogar ou alterar algum dispositivo fê-lo de maneira expressa, *verbis*:

Art. 73. Passa o inciso VIII, do art. 4º, da Lei Complementar nº 400, de 24 de maio de 2017, a vigor com a seguinte redação:

“Art. 4º (...)

(...)

VIII – formalizar os contratos de locação e convênios.”

Art. 74. Passa o inciso VI, do art. 9º, da Lei Complementar nº 400, de 24 de maio de 2017, a vigor com a seguinte redação:

“Art. 9º (...)

(...)

VI – o arquivo e controle dos Contratos Administrativos, julgados do Tribunal de Contas e Sindicâncias de ordenadores de despesas.”

Art. 75. Ficam revogados:

I – a Lei Complementar nº 369, de 24 de maio de 2016;

II – o inciso I, do art. 9º e o inciso IX, do art. 12, da Lei Complementar nº 400, de 24 de maio de 2017.

Art. 76. Fica o organograma da Secretaria dos Negócios Jurídicos, anexo da Lei Complementar nº 400, de 24 de maio de 2017, alterado conforme Anexo V desta lei complementar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os incisos III a VII, IX e X do art. 4º, e os incisos III e IV, VI, IX a XVI do art. 16 da Lei Complementar n. 400, de 24 de maio de 2017, e os incisos IV a VII, IX e X do art. 11 da Lei Complementar n. 403, de 28 de junho de 2017, do Município de Barueri, contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Eles são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, e que assim estabelecem:

Artigo 98 - A Procuradoria Geral do Estado é instituição de natureza permanente, essencial à administração da justiça e à Administração Pública Estadual, **vinculada diretamente ao Governador, responsável pela advocacia do Estado**, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

§ 1º - Lei orgânica da Procuradoria Geral do Estado **disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem** e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Estado, respeitado o disposto nos artigos 132 e 135 da Constituição Federal.

§ 2º - Os Procuradores do Estado, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, **exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica na forma do "caput" deste artigo.**

Artigo 99 - São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado:

I - representar judicial e extrajudicialmente o Estado e suas autarquias, inclusive as de regime especial, exceto as universidades públicas estaduais;

II - exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e das entidades autárquicas a que se refere o inciso anterior;

III - representar a Fazenda do Estado perante o Tribunal de Contas;

.....

V - prestar assessoramento jurídico e técnico-legislativo ao Governador do Estado;

VI - promover a inscrição, o controle e a cobrança da dívida ativa estadual;

VII - propor ação civil pública representando o Estado;

.....

IX - realizar procedimentos administrativos, inclusive disciplinares, não regulados por lei especial;

.....

Artigo 100 - **A direção superior da Procuradoria Geral do Estado compete ao Procurador-Geral do**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Estado, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição, ao Conselho da Procuradoria Geral do Estado e à Corregedoria-Geral do Estado, na forma da respectiva Lei Orgânica.

Os incisos III a VII, IX e X do art. 4º, e os incisos III e IV, VI, IX a XVI do art. 16 da Lei Complementar n. 400, de 24 de maio de 2017, e os incisos IV a VII, IX e X do art. 11 da Lei Complementar n. 403, de 28 de junho de 2017, do Município de Barueri, consignam atribuições exclusivas de órgão próprio da Advocacia Pública e de seus agentes à Secretaria dos Negócios Jurídicos e ao Secretário dos Negócios Jurídicos da Prefeitura Municipal de Barueri, o que é incompatível com os arts. 98, *caput* e §§ 1º e 2º, 99, I a III, V a VII e IX, e 100, *caput*, da Constituição Estadual.

O órgão responsável pela advocacia pública é composto exclusivamente por agentes da carreira respectiva investidos em cargos de provimento efetivo mediante aprovação em concurso público, estando diretamente vinculado ao Chefe do Poder Executivo e dirigido por membro da própria carreira.

Logo, não é constitucional atribuir-se a outro órgão público municipal nem a outro agente público municipal qualquer competência de direção, comando, supervisão e controle em relação aos integrantes da carreira de Procurador Municipal no exercício direto ou indireto de atividades típicas e deles exclusivas, como o fazem os incisos III e X do art. 4º e os incisos IV, VI, IX, XII, e XIII do art. 16 da Lei Complementar n. 400/17 e o inciso III do art. 11 da Lei Complementar n. 403/17, que são incompatíveis com os arts. 98, *caput*, e 100, *caput*, da Constituição Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Neste sentido já decidiu o colendo Órgão Especial (ADI 2022500-07.2015.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, 29-07-2015, v.u.; ADI 2199858-90.2014.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, 26-08-2015, v.u.).

A Constituição, ademais, reserva aos integrantes da carreira de advogado público (e, portanto, ao órgão respectivo) o exercício privativo da representação judicial e extrajudicial e do assessoramento e da consultoria jurídica do poder público.

Destarte, é incompatível com a Constituição outorgar a agente ou órgão estranho aos membros da Advocacia Pública funções que lhe são reservadas com exclusividade, como o fazem os incisos IV a VII e IX do art. 4º e os incisos X e XIV a XVI do art. 16 da Lei Complementar n. 400/17, e os incisos IV a VII e IX do art. 11 da Lei Complementar n. 403/17, que são incompatíveis com os arts. 98, *caput* e § 2º e 99, I a III, V a VII e IX, da Constituição Estadual.

O colendo Órgão Especial tem acolhido estas teses, como se verifica dos seguintes arestos:

“A simples leitura das atribuições do cargo de ‘Secretário de Assuntos Jurídicos’, acima mencionadas, permite afirmar seguramente que seu ocupante exercerá atividade de **advocacia pública**. No entanto, por previsão dos artigos 98 a 100 da Constituição do Estado de São Paulo – aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual – a advocacia pública deverá ser exercida por profissional cuja investidura no cargo dependerá de prévio concurso público” (ADI 2170742-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

39.2014.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, 25-02-2015, v.u.).

“(…) as atividades inerentes à advocacia pública, como assessoramento, consultoria e representação jurídica de entidades e órgãos públicos, são reservadas aos profissionais investidos em cargos de provimento efetivo da respectiva carreira aprovados em concurso público, ou seja, pelo sistema de mérito” (ADI 2146909-89.2014.8.26.0000, Rel. Des. Neves Amorim, 04-02-2015, v.u.).

Tais conclusões, aliás, se afinam ao entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal acentuando que:

“É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo” (RT 901/132).

Tais normas – repita-se – são aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual, cuja incidência é inegável à luz do permissivo contido no *caput* do art. 29 da Constituição Federal como regra que preordena a autonomia municipal e que explicitamente adota o modelo profissional de Advocacia Pública.

III – PEDIDO LIMINAR

À saciedade demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*. A atual tessitura dos preceitos normativos municipais apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

sinal, *de per si*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, evitando-se atuação desconforme o ordenamento jurídico.

À luz desta contextura, requer-se a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, dos incisos III a VII, IX e X do art. 4º, e dos incisos III e IV, VI, IX a XVI do art. 16 da Lei Complementar n. 400, de 24 de maio de 2017, e dos incisos IV a VII, IX e X do art. 11 da Lei Complementar n. 403, de 28 de junho de 2017, do Município de Barueri.

IV - PEDIDO

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III a VII, IX e X do art. 4º, e dos incisos III e IV, VI, IX a XVI do art. 16 da Lei Complementar n. 400, de 24 de maio de 2017, e dos incisos IV a VII, IX e X do art. 11 da Lei Complementar n. 403, de 28 de junho de 2017, do Município de Barueri.

Requer-se ainda sejam requisitadas informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de Barueri, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 24 de outubro de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça