

**PROJETO DE LEI Nº       , DE 2009**  
**(Do Dep. Sérgio Barradas Carneiro)**

Acrescenta o inciso "X" ao art. 12 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o artigo 12 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, para incluir as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no rol dos entes detentores de capacidade processual ativa e passiva.

Art. 2º O artigo 12 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso "X", com a seguinte redação:

Art. 12. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

.....  
.....

X - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por suas Procuradorias Parlamentares

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICATIVA**

A personalidade jurídica (capacidade de ser parte) dos entes despersonalizados é um dos temas mais interessantes de nosso direito processual civil. No seio desse assunto, a doutrina jurídica nacional levanta dúvidas acerca da existência de legitimidade das Casas Legislativas para se representar em juízo.

Nesse sentido, introduzimos o Parecer nº05/2009, produzido pela Procuradoria Parlamentar, a fim de justificar o presente Projeto de Lei.

## **“ Parecer nº 05/2009-PROPA**

### **1. INTRODUÇÃO**

Em outubro de 2008, a Procuradoria da Câmara dos Deputados foi inquirida<sup>1</sup> pela Procuradoria Geral da República (PGR) acerca da legitimidade de atuação de mandatários advocatícios no âmbito daquela Casa legislativa. Com fundamento nos artigos 6º e 7º da Lei Complementar nº 75/93, a PGR instou à Câmara no sentido de que essa prestasse informações a respeito de inquérito civil iniciado “para apurar irregularidades na contratação de advogados para fazer a representação judicial e extrajudicial de Deputados Federais”. No seio das perguntas, surgia a dúvida sobre a própria legitimidade da Câmara Federal para representar-se em juízo.

Após algum estudo, justificado pelo ineditismo do tema, uma dúvida parece sobressair frente aos quesitos anotados acima: pode um mandatário jurídico sustentar ou representar em juízo diretamente pela Procuradoria Parlamentar? De acordo com alguns julgados do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior do Trabalho e com parte da doutrina nacional é possível supor positiva a resposta para essa pergunta. Embora o assunto não seja de todo pacífico. Senão, veja-se.

### **2. AS DECISÕES NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS**

Na hipótese do Mandado de Segurança (MS) nº 25.181, impetrado no Supremo Tribunal Federal (STF) em face do Tribunal de Contas da União (TCU), a consultoria jurídica do TCU manifestou interesse de sustentar oralmente em nome desse Tribunal, fato ao qual se opôs a União. No caso, o pano de fundo no evento era o quesito mais relevante: a questão versava sobre prerrogativa da própria Corte de Contas e, nesse sentido, os Ministros do Supremo entenderam que a autoridade coatora era, na ocasião, um órgão que podia e tinha capacidade de estar em juízo.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Processo 2008/170981. 07 de outubro de 2008.

No Mandado de Segurança<sup>2</sup>, vale analisar, ocorre situação ímpar: a parte passiva é, no mais das vezes, a mesma pessoa jurídica que suportará os efeitos de uma sentença favorável ao impetrante. Quem recebe a decisão não é o agente que pratica o ato, mas a pessoa jurídica por esse representada. No exemplo proposto pelo Ministro Cezar Peluso, na questão de ordem entranhada no MS, “um Secretário de Estado que se negue a nomear uma funcionária. Evidentemente, com uma sentença favorável, não significa que a impetrante vá tornar-se funcionária dele; ela vai tornar-se funcionária do órgão do Estado” – sendo este a real parte passiva no mandado de segurança. Ainda conforme o Ministro:

*“A autoridade, que a lei chama de coatora e a quem atribui, por dever administrativo, obrigação de prestar informações, é mero informante, na qualidade de quem, tendo praticado o ato e, por dever de veracidade administrativa, está em melhores condições de prestar informações, **o que não impede que, nos termos dos artigos 131 e 132 da Constituição, os representantes das pessoas jurídicas compareçam também aos autos para contestar o mandado de segurança.** E, por via de conseqüência, em princípio não é de admitir-se que a autoridade coatora recorra, porque não é parte no processo: não tem legitimidade para recorrer. Quem deve recorrer é a pessoa jurídica que interveio espontaneamente ou que deve intervir uma vez citada para a causa.”* (Mandado de Segurança 25.181/DF. Questão de Ordem. Supremo Tribunal Federal. D.J. 16 de junho de 2006)

Percebe-se, portanto, que o Tribunal de Contas da União é a parte passiva legítima da causa. Sobretudo porque discutia-se no caso uma prerrogativa/competência direta do órgão: a tomada de contas especial de sociedades de economia mista. Nesse sentido, estando o caso na linha de autodefesa do TCU no plano de suas plenas competências, reconheceu-se, enfim, que a situação era análoga a de outros órgãos aos quais o STF já havia concedido capacidade postulatória à procuradores<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança Nº 25181/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 10/11/2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Diário dde Justiça de 16/06/2006

<sup>3</sup> Situação que se repetiu em casos semelhantes impetrados por diversas casas legislativas estaduais.

De certa forma, o modelo processual adotado no mandado de segurança aproxima-se da estrutura do *habeas corpus*. No direito anglo-saxônico, vale citar, a autoridade é parte nos *writs*, advindo daí a similitude com os percalços derivados da convivência entre a autoridade coatora e a efetiva parte. Qual seja, o problema da legitimidade para recorrer, sobretudo quando essa autoridade é um órgão dotado de independência – evento no qual se enquadra a Câmara dos Deputados, conforme veremos posteriormente. É, pois, por meio dessa autonomia que se verifica a eventual possibilidade de conflito entre um órgão e a União. De modo que, a depender do contexto – leia-se, defesa de prerrogativas inerentes ao órgão – é legítima a aceitação de representatividade por meio de mandatários próprios, como fez o TCU autorizado pelo Supremo Tribunal Federal.

Sobre esse mesmo assunto, o eminente Ministro Victor Nunes Leal, em artigo intitulado “Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais”, defendeu a tese de que, embora não dotadas de personalidade jurídica nos termos do artigo 12 do Código de Processo Civil, as Câmaras possuem personalidade judiciária. A fim de clarificar o tema, vale analisar as palavras do renomado jurista. Em seu artigo, Leal adverte contra o uso indiscriminado da expressão “capacidade processual” e alerta para a necessidade de se distinguir a capacidade processual – ou de estar em juízo – da capacidade de ser parte. Dois elementos totalmente distintos em seu entender. De tal modo que, explica, o menor impúbere pode ser parte, mas não pode estar em juízo por si, porque não possui capacidade processual. Somente pode agir judicialmente por meio de seu representante legal.

Com sua conhecida autoridade, alerta, ainda, acerca da necessidade de se prevenir contra a tendência de transposição de elementos do direito privado para o direito processual, haja vista a autonomia deste último demandar conceitos peculiares, cujas validades encontram-se atadas ao processo. Dessa forma, no que se pretende estudar neste parecer, força reconhecer a autonomia do direito judiciário. Nas palavras de Nunes Leal, “qualquer tentativa de o escravizar ao direito privado deixaria insolúveis muitos problemas que os processualistas vão progressivamente esclarecendo, para dar sistema a textos aparentemente anômalos do direito positivo”<sup>4</sup>. Portanto, conclui, não é lícito negar personalidade judiciária às Câmaras Municipais, por exemplo, sob a alegação de não possuírem personalidade jurídica.

---

<sup>4</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais. In: LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público e Outros Problemas – Volume 1*. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

Conforme esse raciocínio, pode-se argumentar que, a partir do elevado número de órgãos autônomos da administração pública dotados de personalidade jurídica, torna-se insuficiente a espartana enumeração dos entes passíveis de representação em juízo, elencados no artigo 12 do Código de Processo Civil (CPC).<sup>5</sup> O que deve importar realmente é o fato de esses entes terem direitos: o nascituro, por exemplo, também não tem personalidade<sup>6</sup> e, todavia, possui capacidade para receber doação, desde que amparado por representante legal<sup>7</sup>. Por certo, esse tipo de embaraço geralmente ocorre no campo da lógica, enquanto o direito deve atender aos interesses humanos<sup>8</sup>.

Ressalve-se que a doutrina e o judiciário já têm se antecipado no que diz respeito à necessidade de reconhecimento da personalidade judiciária dos entes desprovidos do que chamarei aqui de "representação direta". De qualquer forma, o tema não é de todo novo. Ainda em 1947, Sobral Pinto impetrou o mandado de Segurança nº 870 no Supremo Tribunal Federal, em nome da Câmara Municipal do Distrito Federal e de João Alberto Lins de Barros, com a tese de que este último poderia ser representado na sua tríplice qualidade de presidente da Câmara, vereador e cidadão.

---

<sup>5</sup> "Art. 12. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

*I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, por seus procuradores;*

*II - o Município, por seu Prefeito ou procurador;*

*III - a massa falida, pelo síndico;*

*IV - a herança jacente ou vacante, por seu curador;*

*V - o espólio, pelo inventariante;*

*VI - as pessoas jurídicas, por quem os respectivos estatutos designarem, ou, não os designando, por seus diretores;*

*VII - as sociedades sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração dos seus bens;*

*VIII - a pessoa jurídica estrangeira, pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil (art. 88, parágrafo único);*

*IX - o condomínio, pelo administrador ou pelo síndico.*

*§ 1o Quando o inventariante for dativo, todos os herdeiros e sucessores do falecido serão autores ou réus nas ações em que o espólio for parte.*

*§ 2o - As sociedades sem personalidade jurídica, quando demandadas, não poderão opor a irregularidade de sua constituição.*

*§ 3o O gerente da filial ou agência presume-se autorizado, pela pessoa jurídica estrangeira, a receber citação inicial para o processo de conhecimento, de execução, cautelar e especial."*

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm) . Acessado em: 03 de abril de 2009.

<sup>6</sup> "Art. 2o A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro."

BRASIL. Código Civil. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm> . Acessado em: 03 de abril de 2009.

<sup>7</sup> "Art. 542. A doação feita ao nascituro valerá, sendo aceita pelo seu representante legal."

BRASIL. Código Civil. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm> . Acessado em: 03 de abril de 2009.

<sup>8</sup> CAMPOS, Carlos. Sociologia e Filosofia do Direito. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943.

À época, Sobral Pinto afirmou não ter dúvidas sobre a capacidade processual ativa das Câmaras Municipais. Segundo o nobre advogado, por força do artigo 75 do Código Civil de 1916, “a todo o direito corresponde uma ação que o assegura”. Em suas próprias palavras, na petição inicial do MS 870:

*“A Câmara do Distrito Federal, constituída de representantes do povo, eleitos por este em sufrágio universal direto e secreto, exercendo, assim, em nome dele as funções legislativas que lhe são atribuídas pela Constituição Federal, e o Vereador João Alberto Lins de Barros, na sua tríplice qualidade de Presidente dessa Câmara, de Vereador e de cidadão, vêm, com fundamento no art. 141, §24 da Constituição da República, requerer um mandado de segurança contra o Sr. Presidente da República (...)”* (Mandado de Segurança nº 870. Supremo Tribunal Federal: 1947) \*mantida a redação original

Tal tese não deve ser restrita ao caso citado. Em algumas situações, é impossível negar personalidade judiciária a qualquer dos órgãos legislativos da União, ou dos Estados.

No Recurso Extraordinário nº 74.838, impetrado no Supremo Tribunal Federal, o pleno dessa Corte entendeu que não existia qualquer razão sólida para se excluir a Presidência do Tribunal de Contas do rol dos “entes públicos despersonalizados” aos quais se reconhece, pacificamente, o direito ao mandado de segurança. Datada de maio de 1973, a decisão entendeu que o Tribunal de Contas é um vidro de grau de que o Poder Legislativo usa para examinar a execução orçamentária – função que, por sua vez, é precípua a esse poder.

O tema aqui debatido, entretanto, não deve limitar-se ao assunto do RE nº 74.838. O voto do Ministro Rodrigues Alckmin, elucidativo, extrapola a discussão e debate o problema processual que a impetração implicou. Em princípio, segundo o Ministro, não é exato que somente as pessoas físicas e jurídicas tenham capacidade para ser parte e estar em juízo. Apesar de longo, dada sua elevada clareza, o voto merece citação:

*“Embora sem personalidade jurídica, há partes em sentido formal (a massa falida, a herança ou o espólio). E que o Tribunal de Contas, como parte formal, possa estar em juízo, passivamente, coisa é indúvidosa, diante do texto constitucional*

(art. 119, I, "i") que atribui a este Supremo Tribunal competência originária no tocante a mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União.

**Não se vê, pois, razão para que se lhe negue a qualidade de parte formal ativa, desde que demonstre interesse de estar em juízo.**

**E como conseqüência, lícito lhe é fazer representar por profissional habilitado. Já temos, aqui, admitido a intervenção de Tribunal, por meio de advogados. A Procuradoria Judicial dos Estados zela pelos interesses da Administração e os órgãos do Legislativo, como os do Judiciário, não têm o poder de determinar-lhes a atuação para a defesa do que entendem seus direitos.**

.....  
.....  
Examine-se, agora, o fundamento da pretensão do Tribunal impetrante. Quer ele assegurar-se do exercício de função que lhe é constitucionalmente deferida. Tratar-se-á de direito protegível? Tenho que sim.

Nosso direito positivo não distingue manifestações de poder Jurídico tecnicamente consideradas como faculdades, "potestas" e direito subjetivo (na terminologia de Carnelutti).

A todos esses poderes atribuímos a só denominação de "direito".

Na teoria geral carneluttiana, eles se distinguem: a faculdade é a liberdade de exercer o próprio interesse. O direito subjetivo, o poder de comandar para a tutela de interesse próprio. A "potestas", o poder de comandar para a tutela de interesse de outrem, de que é exemplo o chamado pátrio poder. Deste conceito de "potestas" se aproxima o direito público subjetivo. (Teoria Geral do Direito. Ed. Saraiva, pág 263).

.....  
.....  
E o órgão despersonalizado impetrante é titular, por força da Constituição, desse poder jurídico que, em nosso direito positivo, se conceitua como "direito subjetivo". E tem ele, pois,

*interesse legítimo para defender esse direito, pela impetração.”*  
(RE nº 74.836. Supremo Tribunal Federal)

Ultrapassando tais definições, o Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, pronunciou-se sobre a possibilidade de a Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina ingressar em juízo<sup>9</sup>, em reclamatória trabalhista, para a defesa de seus direitos, sem que isso importasse em qualquer violação ao art. 132 da Constituição Federal de 1988<sup>10</sup>.

O voto do relator analisa a compatibilidade da carreira de procurador da Assembléia Legislativa com a de procurador do Estado, inclusive no terreno da representação judicial dos poderes<sup>11</sup>:

*"Cinge-se a presente controvérsia a decidir se o art. 37 da Constituição Estadual de Santa Catarina é ou não inconstitucional frente ao art. 132 da Constituição Federal. **Primeiramente, apenas para desmistificar certas interpretações errôneas sobre tal dispositivo, resalto que este não tratou de conferir personalidade jurídica à Assembléia Legislativa, mas tão somente atribuiu a seu presidente a representação judicial e extrajudicial, através da procuradoria respectiva, nos processos referentes àquele órgão. Não olvido do mandamento insculpido no art. 132 da Constituição Federal que estabelece caber aos procuradores do Estado a representação judicial da respectiva unidade federada. Entendo que o art. 37 da Constituição Estadual em hipótese alguma fere o disposto no art. 132 da Constituição Federal. O art. 132 tratou apenas de estabelecer que a representação dos estados federados caberia aos procuradores do Estado. O legislador***

---

<sup>9</sup> Acórdão TP 1.2229/94-TRT/SC/RO-E-V 2.590/90

<sup>10</sup> "Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas."  
BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) . Acessado em: 14 de abril de 2009

<sup>11</sup> FERREIRA, Fernando Guimarães. A Consolidação da Personalidade Judiciária dos Poderes Judiciário e Legislativo, como Decorrência do Princípio da Independência e Autonomia dos poderes, numa Perspectiva Crítica à Hipertrofia do Poder Executivo. *Ajuris*, v. 24, n. 70, p. 172-184. jul. 1997. (o STF, no mandado de segurança 21.239 (DJU de 23/04/93, pág. 6920), adotou semelhante abordagem)

**constituente, ao se utilizar do termo procuradores do Estado, o fez de forma genérica, sem, no entanto, atentar para as peculiaridades de cada estado, pois são raras as unidades federadas que possuem quadro específico de procuradores para alguns de seus órgãos.** A argüição de inconstitucionalidade do art. 37 da Constituição Estadual deriva de um excessivo apego aos critérios técnicos e terminológicos que viola os consagrados princípios de interpretação constitucional. **Portanto, a determinação para que os procuradores da Assembléia Legislativa atuem em processos relativos àquele órgão nada possui de inconstitucional, sendo até salutar, pois o Poder Executivo não pode responder por um ato do qual não participou, qual seja: a admissão e demissão de funcionários.** Destarte, entendo que a argüição de inconstitucionalidade do art. 37 da Constituição Estadual frente ao art. 132 da Constituição Federal é totalmente ilógica, pois, além de a Assembléia Legislativa possuir um quadro específico de procuradores, a matéria suscitada não se coaduna com os princípios de interpretação constitucional, muito menos com o art. 25 da CF que concedeu aos Estados Federados autonomia para se organizarem e se regerem. Ante o exposto, rejeito a argüição de inconstitucionalidade do art. 37 da Constituição do Estado de Santa Catarina."

Vale ressaltar que, no Mandado de Segurança nº 21.239 (DJU de 23/04/93, pág. 6920), o Supremo Tribunal Federal adotou semelhante conclusão. Como se percebe, os tribunais pátrios entendem, de longa data, ser possível conceder personalidade judiciária a determinados órgãos da administração pública.

O assunto, todavia, não é de todo pacífico, malgrado as citadas decisões. Quando confrontada ao artigo 12 do Código de Processo Civil, tal capacidade parece tornar-se limitada.

### 3. O DEBATE EM TORNO DO ARTIGO 12 DO CPC

De acordo com a lição de Theotonio Negrão<sup>12</sup>, as Câmaras de Vereadores, embora tenham personalidade judiciária – capacidade processual para defesa de suas prerrogativas funcionais – não possuem personalidade jurídica, pois pessoa jurídica seria o município. Sobretudo, na opinião do processualista, as Câmaras não podem estar em juízo quando da ação resulte onerosidade ao erário municipal.

No que diz respeito ao presente trabalho, penso que tal afirmação merece ser revista. A condenação em custas pode ser facilmente resolvida, haja vista o erário da prefeitura ser responsável pelos atos dos órgãos do poder municipal, com eventual direito regressivo contra os que, temerariamente, foram causadores do prejuízo.<sup>13</sup>

Ademais, já há, hoje, diversos julgados que permitem a formulação de pedido genérico em certos tipos de ações cíveis. Tais tipos de pedido poderiam, em tese, praticamente anular eventual dano ao erário em caso de sucumbência na qual figure o estado como parte perdedora.

Nesse sentido - tendo os Tribunais Superiores entendido legítima a intervenção para definir o que é razoavelmente compensatório -, é sensato considerar genuína a intervenção judicial com a finalidade de arbitrar montante minimizado em razão de o ônus recair sobre o erário público.

Verifica-se que, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e no do Superior Tribunal de Justiça, a matéria é pacífica, conforme permite perceber a leitura das seguintes decisões:

***"Quanto ao fato de o autor não ter expressado em termos objetivos a sua pretensão indenizatória nessa parte, deixando de quantificar o valor dos danos pretendidos, não se pode olvidar que o art. 286, do CPC, permite ao autor formular pedido genérico "quando não for possível determinar, de modo definitivo, as conseqüências do ato ou do fato ilícito". Nenhum deslize***

---

<sup>12</sup> NEGRÃO, Theotonio e GOUVÊA, José Roberto F. Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>13</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais. In: LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público e Outros Problemas – Volume 1*. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

***processual se verifica, pois, a partir do fato de não terem sido valorados os danos na petição inicial.***  
(20050110445366 APC, Relator Arnaldo Camanho, 1ª Turma Cível, julgado em 21/03/2007, DJ 22/05/2007 p. 647)

***"Consectariamente, muito embora a lei processual imponha que o pedido seja certo e determinado não obsta que o mesmo seja genérico, como, in casu, em que foi requerida a indenização pelos danos materiais e morais sem definição, initio litis, do quantum debeatur.***

(...)

*A indenização por dano imaterial, como a dor, a tristeza ou a humilhação sofridas pela vítima, mercê de valores inapreciáveis economicamente, não impede que se fixe um quantum compensatório, com o intuito de suavizar o respectivo dano.*

*O quantum indenizatório devido a título de danos morais deve assegurar a justa reparação do prejuízo sem proporcionar enriquecimento sem causa do autor, além de levar em conta a capacidade econômica do réu, devendo ser arbitrado pelo juiz de maneira que a composição do dano seja proporcional à ofensa, calcada nos critérios da exemplariedade e da solidariedade."*  
(RESP 693172/MG – Primeira Turma – Relator Ministro Luiz Fux. DJ 12.09.2005, p. 233)<sup>14</sup>.

Pontes de Miranda, por sua vez, na obra Comentários ao Código de Processo Civil<sup>15</sup> também criticou o art. 12 do CPC. Em sua visão, a União pode ser representada em juízo por qualquer um de seus procuradores e não apenas pelos denominados procuradores da República, uma vez que a referência legal é genérica<sup>16</sup>. Adota posição semelhante em relação aos procuradores dos estados membros: "*lei para todo o País, o Código de Processo Civil alude à prática geral da legislação federal*

---

<sup>14</sup> Precedentes: AgRg no AG 624351/RJ, 4ª Turma, Ministro Relator Jorge Scartezzini, DJU 28/02/2005; RESP 604801/RS, 2ª Turma, Ministra Relatora Eliana Calmon, DJU 07/03/2005; RESP 466969 / RN ; deste relator, DJ de 05.05.2003; AGRESP 324130, Rel. Min. Sálvio De Figueiredo Teixeira, 4ª Turma, DJ de 04/02/2002; RESP 418502 / SP ; deste relator, DJ de 30.09.2002; RESP 331279/CE, deste relator, DJ de 03/06/2002

<sup>15</sup> MIRANDA, Francisco C. Pontes de. Comentários ao Código de Processo Civil. Forense: São Paulo, 2005.

<sup>16</sup> FERREIRA, Fernando Guimarães. A Consolidação da Personalidade Judiciária dos Poderes Judiciário e Legislativo, como Decorrente do Princípio da Independência e Autonomia dos poderes, numa Perspectiva Crítica à Hipertrofia do Poder Executivo. Ajuris, v. 24, n. 70, p. 172-184. jul. 1997.

*brasileira, que atribui aos procuradores a função de órgão de representação processual na União. (... ) Tem-se de perguntar se a Constituição Estadual pode permitir que a lei atribua tal função a funcionário público que não seja, na terminologia mais corrente, o procurador do estado membro. Tal funcionário procurador é, mesmo sem o nome típico.*<sup>17</sup>

Para além dos fundamentos apresentados, deve ser adicionada a idéia de que a própria Constituição Federal de 1988 reconheceu às Assembléias Legislativas legitimidade para, nos termos do inciso IV do art. 103, propor ação de inconstitucionalidade. Ressalte-se que essa legitimidade não é excepcionalmente conferida, mas irrestrita, como decidido pelo STF na Adin 127. Conforme afirmado anteriormente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido a legitimidade processual de entes estatais despersonalizados para a defesa de seus interesses, não exigindo a atuação da Advocacia Geral da União ou das Procuradorias Gerais dos estados, como pode ser observado no, também citado, recurso extraordinário 74.836<sup>18</sup>.

Aparentemente, uma solução pode resolver a questão da legitimidade jurídica dos entes despersonalizados: uma alteração no artigo 12 do Código de Processo Civil pode acabar com toda a discussão. Por meio da inclusão de mais um inciso, poderão as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ter legitimidade para atuar em juízo ativa ou passivamente. Assim, à guisa de sugestão, poder-se adicionar um inciso de número "X" ao citado artigo, onde se poderá ler: *X – as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por suas Procuradorias Parlamentares* . No entender desta consultoria, a presente alteração representa ganhos legislativos rápidos e eficientes.

A escolha pela alteração no artigo 12 do CPC é dinamizadora, pois, por exemplo, pode ser feita por meio de Projeto de Lei sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões temáticas da Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 24, II, do Regimento Interno dessa Casa<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Tomo I, Editora Forense, 1974, págs. 319 e seguintes.

<sup>18</sup> FERREIRA, Fernando Guimarães. A Consolidação da Personalidade Judiciária dos Poderes Judiciário e Legislativo, como Decorrente do Princípio da Independência e Autonomia dos poderes, numa Perspectiva Crítica à Hipertrofia do Poder Executivo. *Ajuris*, v. 24, n. 70, p. 172-184. jul. 1997.

<sup>19</sup> Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;

**II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário**, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

Dessa forma, feita a alteração, no caso da Câmara, os advogados da Procuradoria Parlamentar poderão atuar em favor da defesa da Casa como um todo e não apenas em defesa de sua honra e imagem. Quanto ao Senado Federal, parece-nos que a Advocacia-Geral do Senado poderia desempenhar essa mesma atribuição.

#### **4. O CASO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Especificamente acerca da Câmara Federal e dos questionamentos da ilustre Procuradora da República, citados no início do presente trabalho, vale sintetizá-los em duas perguntas essenciais:

1 – Existem critérios para a contratação de advogados para a defesa de deputados dessa Casa quando atingidos em sua honra, conforme preceitua o artigo 21 do Regimento Interno da Câmara?

2 – É possível que Deputados Federais sejam representados judicialmente, por meio de advogados contratados com recursos da Câmara, em ações nas quais a União figure no pólo ativo?

Ao passar a análise da primeira pergunta, cumpre destacar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em seus artigos 15, IX, e 21, §3º, assim estabelece:

*"Art. 15. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes:*

.....  
.....  
.....

*IX - adotar as providências cabíveis, por solicitação do interessado, para a defesa judicial e extrajudicial de Deputado contra a ameaça ou a prática de ato atentatório do livre*

---

(...)  
BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados – Resolução nº 15, de 1989, da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/porta/arquivos/Camara/internet/legislacao/RegInterno.pdf> . Acessado em: 22 de abril de 2009.

*exercício e das prerrogativas constitucionais do mandato parlamentar;”*

*“Art. 21. A Procuradoria Parlamentar terá por finalidade promover, em colaboração com a Mesa, a defesa da Câmara, de seus órgãos e membros quando atingidos em sua honra ou imagem perante a sociedade, em razão do exercício do mandato ou das suas funções institucionais.*

.....  
.....  
.....

*§ 3º A Procuradoria Parlamentar promoverá, por intermédio do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União ou de mandatários advocatícios, as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para obter ampla reparação, inclusive aquela a que se refere o inciso X do art. 5º da Constituição Federal.” (Resolução nº 17, de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos Deputados)*

Ainda em sede da primeira interrogação, vale assinalar que as regras para atuação da Procuradoria Parlamentar na defesa dos Excelentíssimos Senhores Deputados são as decorrentes dos já mencionados artigos. Não há, assim, relação com “contratação de advogados”, pois a partir da redação do referido artigo 21 decorre a atuação precípua da Procuradoria Parlamentar. Sobre o tema, o RICD enumera advogados que integram sua estrutura, situação esta que não se confunde com a equivocada referência ao fato de que atos dos servidores públicos federais e dos agentes políticos - inclusive da Câmara dos Deputados -, quando questionados judicialmente, demandam a intervenção da União por meio da AGU. Todo o material demonstrado anteriormente prova exatamente o contrário.

Alcançando a segunda indagação, a resposta pode ser encontrada no parágrafo 3º do artigo 21 do já referido Regimento Interno. A Procuradoria pode atuar nas eventualidades em que ocorra ofensa à honra e/ou à imagem das Senhoras e Senhores Deputados ou à própria Câmara Federal, não havendo – em princípio – relação direta com eventual atuação ilegítima de mandatários advocatícios.

Assim, em razão da resposta antes apresentada, avança-se para o fato de que, no que tange à Procuradoria Parlamentar, descabe considerar a figura de “advogados contratados com recursos da Câmara”. Com efeito, a atuação da

Procuradoria Parlamentar – nos termos regimentais específicos - não deve ser confundida com a atividade rotineira do advogado que atua nas condições de receber, por exemplo, honorários ou créditos de sucumbência.

Acerca dos citados questionamentos, no âmbito do presente parecer, entende-se serem merecedores de análise acurada - haja vista tratem de relevantes aspectos quanto à separação e harmonia entre os Poderes da República e à capacidade de auto-organizar-se atribuída à Câmara dos Deputados por meio do artigo 51, IV, da Constituição Federal. Assim, cabe breve digressão acerca de alguns dos quesitos citados.

Hoje, parte dos operadores do direito considera que a Câmara dos Deputados não tem legitimidade para representar-se e entende que a Advocacia Geral da União (AGU), nos termos do artigo 131 da Constituição Federal, é a instituição legitimada para representar a União e, portanto, a Câmara Federal. No que diz respeito ao primeiro caso – a representatividade da Casa -, a Câmara Federal possui legitimidade para atuar de forma direta, por exemplo, nas ações de constitucionalidade – conforme foi vastamente exemplificado acima. Ademais, em recente julgado, o Supremo Tribunal Federal já entendeu que a Mesa da Câmara detém capacidade processual independente da União:

*"Ementa: Processual Civil. Ação rescisória. Antecipação dos efeitos da tutela (...). Alegação de ofensa ao contraditório porque a segurança fora concedida no julgamento de embargos declaratórios, sem audiência da União.*

*Antecipação indeferida na forma dos artigos 273 e 489 do CPC. Ademais, o writ foi impetrado contra **ato da Mesa da Câmara dos Deputados, órgão público que tem representação própria. Este fato levou o Relator do mandado de segurança a indeferir a intimação pessoal da União, após o julgamento dos embargos, por não considerá-la parte no feito**, permitindo, no entanto, que ela interviesse no processo como assistente, na forma do art. 50 e parágrafo único do CPC. Havendo transitado em julgado essa decisão monocrática, perde verossimilhança a atual alegação da agravante de que é nulo o acórdão rescindendo porque proferido sem sua prévia audiência. Agravo regimental desprovido." (AR-*

*AgR 1844/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Ayres Brito, DJ de 18.fevereiro.05, pg 00005, um.)*

Não é supérfluo lembrar que a Câmara também possui, nos termos do artigo 51, IV, da Constituição Federal, capacidade de organizar-se internamente. Essa organização refere-se à definição dos órgãos da Câmara: Mesa, Comissões, respectivas composições e atribuições - entre estes a Procuradoria Parlamentar. O mesmo texto legal diz respeito, ainda, ao modo como a Casa desenvolve suas atividades para cumprir as atribuições que lhe são conferidas. Da mesma maneira, o artigo determina o modo de administração e o sistema de assessoramento institucional da Casa - hoje bem desenvolvidos e regidos por regulamentos aprovados pelo Plenário, considerados partes integrantes do Regimento Interno. (SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p.411/412)

Por essas razões, os questionamentos apresentados não guardam sintonia com os parâmetros delineados pela Carta Federal. Atento ao princípio da separação e independência harmônica entre os poderes, o Texto Constitucional reservou à Câmara dos Deputados a competência privativa de dispor sobre si mesma (CF, artigo 51, IV). Assim, não poderia outra entidade, sem a participação propulsora da própria Câmara, criar limitações ao exercício da faculdade discricionária que deve ter o Parlamento para escolher e prover suas funções - por exemplo, a atuação da AGU como ente defensor do Legislativo.

Nesse caso, foi Charles-Louis de Secondat, Barão de Montesquieu, quem primeiro escreveu sobre o axioma de que só o poder limita o poder. No âmbito do Estado brasileiro, por exemplo, se ao Executivo cabe a primazia de ver-se defendido pela Advocacia Geral da União - nos termos da Lei Complementar 73, de 1993 -, ao Poder Legislativo estão reservadas importantes outras prerrogativas constitucionais. Reforce-se, por oportuno, que, no Legislativo brasileiro, as Casas congressuais detêm o privilégio de organizar-se internamente. Assim, na medida em que existe uma competência constitucionalmente assegurada a cada poder, existe uma função a ser desempenhada.

É certo que o Legislativo é um dos cenários básicos onde se soluciona o problema do jogo dos poderes na estrutura do Estado. E não há um modelo *a priori* de independência e harmonia entre esses. No caso brasileiro, o regime de independência e harmonia há de ser extraído daquele descrito no texto positivo da Constituição - no qual o Legislativo merece relevante identificação.

Dessa forma, força ressaltar que a Procuradoria Parlamentar foi criada com o intuito de suprir a lacuna de independência em relação à Câmara Federal – preceito que não pode ser atendido nos termos atuais da AGU. Nas palavras do Deputado Inocêncio Oliveira, relator da Resolução nº 17, de 1989 (RICD), quando da votação desta proposição:

*"Realmente, o Poder Legislativo tem sido atingido em diferentes oportunidades, assim como os seus membros, sem ter um instrumento de defesa que preserve a imagem da instituição e de seus membros. O que o Poder Legislativo e a Câmara dos Deputados desejam é que se disponha de um instrumento através do qual, quando se julgar necessário, isto é, quando o Parlamentar for atingido injustamente em sua honra ou tiver denegrida a sua imagem, se preserve a imagem da instituição" (Diário do Congresso Nacional, seção I; em 16 de agosto de 1989, pg. 7808)*

Em relação à AGU, vale citar artigo publicado no portal *Jus Navigandi* e escrito pela Doutora Luziânia Carla Pinheiro Braga, advogada da União e professora de Direito Administrativo da Universidade de Fortaleza, *in verbis*:

*"A contrário senso, observa-se uma "quase total" subordinação da Advocacia-Geral da União ao poder executivo. A atividade dos advogados públicos integrantes da Advocacia Geral da União acaba por desviar-se da defesa do interesse público (interesse primário) para a defesa dos interesses de uma Administração (interesses secundários).*

*(...)*

*A interferência do poder executivo no exercício das atividades da Advocacia-Geral da União encontra-se expressa em vários artigos da referida Lei Complementar (vide os arts. 3º e 28, da Lei nº 73/93, por exemplo).*

*(...)*

*Verifica-se uma verticalização exacerbada na estrutura organizacional em relação ao Poder Executivo." (Jus Navigandi,*

Localizado

em:

[http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7262;](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7262)

Acessado

em 22/10/2008)

Imbuída de sua legítima independência, a Câmara – em elevado espírito - foi além e, na redação do artigo 21 do RICD, já incluiu a AGU e o Ministério Público – embora não de forma exclusiva - entre o rol dos defensores chamados a atuar, quando couber, nos eventos em que a Procuradoria Parlamentar é interessada. Em igual juízo, nos mesmos termos regimentais, e advinda de origem semelhante, decorre a atuação dos profissionais autorizados a agir em favor da Procuradoria. Nesse sentido, entendo não haver relação com “contratação de advogados”, pois, conforme a redação do referido artigo 21, decorre a atuação precípua da Procuradoria Parlamentar.

Acima de tudo, há que se considerar a real possibilidade de procuradores próprios atuarem na defesa das funções precípua tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal. Dessa forma, é lícito argüir em favor de uma alteração no artigo 12 do Código de Processo Civil. Haja vista a alteração legislativa garantir a pacificação total do assunto, além de ser um bom passo em direção ao aprimoramento das relações processuais no Brasil.”

Diante de todo exposto, apresento a presente proposta, solicitando o apoio dos nobres Pares para aprovação.

Sala das Sessões, em 12 de maio de 2009.

**Deputado Sérgio Barradas Carneiro**  
**PT/BA**