

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em
Direito Público

Maria Aparecida Araújo de Siqueira

Título: A Litigância entre Órgãos Públicos
Despersonalizados

Subtítulo: O Exercício da Personalidade
Judiciária pelos Órgãos Integrantes da União
na Defesa de Suas Competências

Brasília-DF

2007

MARIA APARECIDA ARAÚJO DE SIQUEIRA

**TÍTULO: A LITIGÂNCIA ENTRE ÓRGÃOS
PÚBLICOS DESPERSONALIZADOS**

**SUBTÍTULO: O EXERCÍCIO DA
PERSONALIDADE JUDICIÁRIA PELOS
ÓRGÃOS INTEGRANTES DOS PODERES DA
UNIÃO NA DEFESA DE SUAS COMPETÊNCIAS**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Público do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

Orientador: Prof. Inocêncio Mártires Coelho,
Doutor em Direito.

Brasília-DF

2007

MARIA APARECIDA ARAÚJO DE SIQUEIRA

**TÍTULO: A LITIGÂNCIA ENTRE ÓRGÃOS
PÚBLICOS DESPERSONALIZADOS**

**SUBTÍTULO: O EXERCÍCIO DA
PERSONALIDADE JUDICIÁRIA PELOS
ÓRGÃOS INTEGRANTES DOS PODERES DA
UNIÃO NA DEFESA DE SUAS COMPETÊNCIAS**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista em Direito
Público, no Curso de Pós-Graduação Lato
Sensu do Instituto Brasiliense de Direito
Público – IDP.

Aprovado pelos Membros da banca examinadora em ___/___/___, com
menção _____ (_____).

Banca Examinadora

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

Ao meu esposo, **Alberto**, pelo incansável apoio e estímulo, com muito amor e compreensão.

“O legislador é antes uma testemunha que afirma a existência do progresso do que um obreiro que o realiza.”

Celice

RESUMO

SIQUEIRA, Maria Aparecida Araújo de. Título: A Litigância entre órgãos públicos despersonalizados. Subtítulo: O exercício da personalidade judiciária pelos órgãos integrantes dos Poderes da União na defesa de suas competências. Ano de conclusão: 2007. nº de folhas 56. Tipo de documento: Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Público – (Grau – especialização) – Nome da Instituição: Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília – DF, Ano de defesa: 2007.

Pesquisa sobre os aspectos processuais que envolvem a litigância entre órgãos públicos despersonalizados integrantes das estruturas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na defesa de suas competências institucionais. Nesse sentido, os pressupostos relativos à capacidade processual e ao exercício da personalidade judiciária são tratados com a finalidade de demonstrar que a doutrina e a jurisprudência brasileiras admitem que os órgãos públicos desprovidos de personalidade jurídica podem litigar entre si. Para tanto, surge a questão relativa à representação judicial da União e, por conseguinte, dos entes que integram os seus Três Poderes, atribuída à Advocacia-Geral da União pela Constituição Federal de 1988. O interesse na realização deste trabalho partiu do exercício diário da tarefa de identificar o meio processual mais adequado e eficaz de resolver conflitos existentes entre órgãos despersonalizados, integrantes da mesma pessoa jurídica de direito público, a União, nos processos de natureza subjetiva. Assim, algumas perplexidades merecem detido exame, a exemplo da decisão quanto ao órgão que deva ser representado pela AGU; da possibilidade de a Advocacia-Geral da União representar ambas as partes e, também, quanto aos tipos de ações que podem ser propostas para a composição dos conflitos interpoderes. Ao final, propõe-se demonstrar a existência de norma federal que permite à AGU atuar na composição das controvérsias, tanto no âmbito administrativo, quanto judicial, em cumprimento ao que estabelece a Lei Fundamental, bem assim, propor instrumentos que viabilizem a sua aplicação.

Palavras-chave: composição de conflitos. órgãos públicos. capacidade processual. personalidade jurídica. personalidade judiciária. União. Processos de natureza subjetiva.

ABSTRACT

SIQUEIRA, Maria Aparecida Araújo de. Title: The litigation between non-personalized public entities. Subtitle: The legal personality exercise of Union's members on the defense of its spheres. Concluded in: 2007. Number of leaves: 56. Type of the document: Monograph of conclusion in the postgraduation *latu sensu* in Public Law - (specialization) - Name of the Institute: Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília - DF, Year of the defense: 2007.

The research is about the procedural aspects that involve the litigation between non-personalized public organisms, which are members of the Executive, Legislative and Judiciary Power, on the defense of their Institutional spheres. In this circumstances, the purposes related to the procedural capacity and the exercise of the legal personality are studied with the intent to demonstrate that the Brazilian doctrine and jurisprudence admit that non-personalized public entities can litigate between each other. Therefore, emerges the question related to the legal representation of the Union and the members that integrate the its Three Powers, that were conceded by the 88's Federal Constitution to the "Advocacia-Geral da União". The interest of doing this monograph came from the daily exercise to identify the most effective legal means to solve conflicts between non-personalized entities, which are members of the same Public Law legal person, in processes that have subjective nature. In this manner, some peculiarities should be deeply studied. As an example, the decision related to the entity that should be represented by AGU; the possibility of the "Advocacia-Geral da União" represents both parts and also the type of lawsuit that can be proposed in cases of conflicts between members and Powers. In conclusion, is demonstrated the existence of the Federal law that allows the AGU to operate in the composition of controversies, not only in the administrative sphere, but also at the judicial sphere, to fulfill what is established by the Fundamental Law, and, this way, offer means to allow its application.

Key words: composition of conflicts. Public entities. Legal capacity. Legal personality. Union. Subjective nature processes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIATURAS

Art. por artigo
et al. por mais de dois autores
Inc. por inciso
Prof. por professor
Id. por idem
Ibid. por ibidem
Cf. por confronto ou confira
Obs. por observação
s.n. por sine nomine

SIGLAS

STF - Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
AGU - Advocacia-Geral da União
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
CF - Constituição Federal
BGB - Código de Processo Civil Alemão

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
Capítulo 1 – Da capacidade Processual	11
1.1. Conceito e Aplicação.....	11
1.2. Capacidade dos Agentes Públicos e dos Órgãos Despersonalizados de Serem Partes no Processo.....	13
Capítulo 2 – Da Personalidade Jurídica e da Personalidade Judiciária	18
2.1. Conceito e Aplicação.....	18
2.2. Exame do Tema no Direito Brasileiro.....	20
Capítulo 3 – Da Repartição de Competências e a Composição dos Conflitos entre Órgãos Públicos Despersonalizados	25
3.1. Da Divisão de Poderes na Constituição Federal de 1988.....	25
3.2. Da Solução dos Conflitos no Poder Executivo Federal.....	27
3.3. Da Solução dos Conflitos Interpoderes.....	30
Capítulo 4 – Da Advocacia Pública no Âmbito Estadual	36
4.1 O Papel das Procuradorias – Gerais dos Estados.....	36
4.2 Divisão da Representação Judicial dos Poderes nos Estados.....	37
Capítulo 5 – O Papel da Advocacia-Geral da União na Defesa dos Órgãos Sem Personalidade Jurídica	41
5.1 A Missão institucional da AGU.....	41
5.2. Da Defesa dos Agentes Públicos.....	44
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	53

INTRODUÇÃO

A questão relativa à litigância entre órgãos públicos despersonalizados, no exercício de suas competências constitucionais, tem suscitado diversos questionamentos. Este estudo é consequência da lida diária das questões relativas aos meios adequados para compor os conflitos existentes entre órgãos pertencentes a Poderes distintos no âmbito federal.

Assim, dessa tarefa, identificou-se a necessidade de buscar formas de viabilizar a solução das controvérsias existentes entre esses órgãos públicos desprovidos de personalidade jurídica, sem interferir na repartição das competências.

Nesse contexto, a Advocacia-Geral da União exerce importante papel, porque sua competência institucional, prevista na Constituição Federal de 1988, permite que atue tanto no Poder Executivo, para viabilizar o deslinde das controvérsias na esfera administrativa, os chamados conflitos inter-orgânicos, quanto em sede judicial, mediante representação das partes na composição das controvérsias resultantes das interferências dos Poderes entre si, relativas à preservação das competências e dos direitos subjetivos públicos, nos denominados conflitos interpoderes.

O método de trabalho utilizado é o dogmático e dedutivo, uma vez que parte de questões gerais relativas à capacidade processual das partes, e à personalidade judiciária de órgãos despersonalizados, tratados no âmbito do direito processual civil, para, então, analisar a legitimidade desses órgãos como partes nos processos judiciais, bem assim, demonstrar a possibilidade da regulamentação de sua representação judicial.

A técnica de pesquisa utilizada caracteriza-se por ser documental e bibliográfica, uma vez que, além de breve exame de alguns julgados, são consideradas as manifestações de autores brasileiros e estrangeiros.

Assim, ao final, propõe-se apresentar alternativas que viabilizem a adoção de procedimentos, por parte da Advocacia-Geral da União, na defesa de cada um desses órgãos despersonalizados.

Capítulo 1

DA CAPACIDADE PROCESSUAL

1.1. Conceito e Aplicação

Capacidade de ser parte é a capacidade de estar em juízo, de ser sujeito de uma relação processual, como autor ou réu, interveniente ou terceiro interessado. Ela é determinada pela capacidade civil das pessoas que, estando no exercício dos seus próprios direitos possam agir validamente, por si mesmas ou na forma estabelecida na lei¹.

Ao analisar a matéria, Wambier (2005) transcreve o magistério de Frederico Marques:

José Frederico Marques (Manual..., 9ª ed. atualiz., vol.1, p. 341) sustenta que capacidade processual “é a aptidão de uma pessoa para ser parte, isto é, sujeito de direitos e obrigações, faculdades e deveres, ônus e poderes, na relação processual, como autor, réu, ou interveniente. Todo homem, por ser capaz de direitos e obrigações na ordem civil, [...] tem a capacidade processual de ser parte; [...]. De igual capacidade estão dotadas as pessoas jurídicas, bem como outras coletividades organizadas, pluralidade de pessoas ou patrimônios autônomos, tratados no Direito Processual Civil como se tivessem personalidade jurídica, embora não a tenham: é o que se dá com a massa falida, o espólio, a herança vacante ou jacente (Código de Processo Civil, art. 12, III, IV e V). Distinta da capacidade de ser parte é aquela de agir, sobre a qual assim dispõe o Código de Processo Civil, no art. 7º.²

¹ SILVA, Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 15ª edição p.146.

² WAMBIER. Luiz Rodrigues. **Curso Avançado de Processo Civil** v. 1, 7ª edição. São Paulo. Editora: Revista dos Tribunais, p. 237.

Assim, para que se esteja diante da capacidade processual é necessária a capacidade de fato, ou capacidade de exercício, que se resume na aptidão para a prática dos atos decorrentes da capacidade de direito.

Existem duas espécies de capacidade: a capacidade de ser parte, atributo conferido, dentre outros, aos entes despersonalizados, e a capacidade processual, ou capacidade para agir, ou, ainda, capacidade para estar em juízo.

Barbi (2000) registra que o ordenamento processual brasileiro atribui a capacidade de ser parte apenas às pessoas naturais e jurídicas, à herança, à massa falida, à massa do devedor civil insolvente, à sociedade de fato e ao condomínio de imóvel dividido em salas e apartamentos, e que no direito público possuem personalidade jurídica apenas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.³

É certo que na vigência do Código Processual Civil Brasileiro, de 1939, já se admitiam no processo partes que não eram pessoas jurídicas, as chamadas partes formais, a exemplo daquelas referidas por Barbi, sendo que a massa falida, estaria representada pelo síndico, e a herança jacente, representada por seu curador (CPC art. 85)⁴.

³ **Do Mandado de Segurança**. Rio de Janeiro: Forense, p. 121-124.

⁴ COSTA, Alfredo de Araújo Lopes. **Direito Processual Civil Brasileiro**. São Paulo: Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1941, p. 286.

1.2. Capacidade dos Agentes Públicos e dos Órgãos Despersonalizados de Serem Partes no Processo judicial

Barbi, ao examinar a questão relativa à capacidade processual dos órgãos despersonalizados sustenta que no direito público possuem personalidade jurídica apenas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.⁵

De outro lado, Ribeiro Bastos (1982) recorda que o conceito de autoridade é alcançável a partir da força jurídica que se revestem os atos do Poder Público, e cita Alessi, para destacar que os entes públicos somente existem e atingem os seus fins, mediante a atuação das pessoas físicas a eles vinculadas.

O mesmo autor, ao comentar o art. 1º, § 1º, da lei do Mandado de Segurança, destaca que a matéria restou bem disciplinada, pois esse dispositivo estendeu o conceito de autoridade não só aos integrantes da Administração centralizada, mas foi além, atingindo, também, os representantes dos órgãos da administração indireta, e as pessoas de direito privado que possuem delegação do Poder Público, este último caso já pacificado na Súmula 510 do STF.⁶

Coqueijo Costa (1982) asseve que, no âmbito dos Estados, por exemplo, a Câmara, a Assembléia e o Tribunal, mesmo sendo órgãos despersonalizados, têm legitimidade ativa para impetrar segurança, desde que titulares de determinada situação jurídica.⁷

Entretanto, não obstante entendimentos divergentes, os órgãos públicos despersonalizados, no exercício da capacidade processual vão a juízo para resolver controvérsias decorrentes da sua competência institucional definida na Constituição

⁵ BARBI, Celso Agrícola. Op.cit. p. 121-124.

⁶ BASTOS. Celso Ribeiro. **Do Mandado de Segurança**. São Paulo: Saraiva, p. 33-34.

⁷ **Mandado de Segurança e Controle Constitucional**. São Paulo: Editora LTR. 1982, p. 82.

Federal e nas leis. Isso ocorre tanto no âmbito federal, quanto no estadual, distrital e municipal.

MEIRELLES (2005) *et al* registram a possibilidade de agentes públicos serem parte no mandado de segurança, uma vez que possuem prerrogativas funcionais próprias do cargo.

Os órgãos públicos despersonalizados também são admitidos como parte, na defesa de suas competências institucionais, a exemplo das “(Mesas de Câmaras Legislativas, Presidência de Tribunais, Chefias de Executivo e de Ministério Público, Presidência de Comissões Autônomas etc.)”⁸.

Nunes Leal (1949), em memorável estudo, cita Pontes de Miranda, para asseverar a necessidade de se fazer distinção entre a capacidade processual, ou capacidade de estar em juízo, da capacidade de ser parte. Neste sentido, apresenta como exemplo de parte o menor impúbere, o qual não pode estar em juízo por si, porque não possui capacidade processual; só pode agir judicialmente por intermédio do seu representante legal⁹.

A capacidade de ser parte, abordada pelo Prof. Carvalho Filho (2002), apresenta-se como regra fundamental contida no citado art. 7º do Código de Processo Civil, que dispõe, *in litteris*: “Art. 7º Toda pessoa que se acha no exercício dos seus direito tem capacidade para estar em juízo”¹⁰.

O mencionado autor destaca que esse dispositivo refere-se à capacidade de estar em juízo e, segundo a lei, para tê-la, a pessoa física ou jurídica, dotada de personalidade, deve estar no pleno exercício dos seus direitos. Acrescenta, ainda,

⁸ **Mandado de Segurança**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 23.

⁹ **Problemas de Direito Público e outros Problemas**. Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. 2v. p. 424-439.

¹⁰FILHO. José dos Santos Carvalho. Personalidade Judiciária de Órgãos Públicos. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro. nº 19, v. 5, p. 160-168.

que a capacidade de estar em juízo é um *plus* em relação à capacidade de ser parte.

Concluindo que os órgãos públicos podem integrar a mesma pessoa jurídica de direito público, Carvalho Filho também reconhece que cada órgão possui sua competência específica prevista na lei, e havendo interferência de determinado órgão na esfera de competência do outro, ratifica a posição majoritária da doutrina e da jurisprudência, no sentido de admitir esses entes despersonalizados como partes no processo judicial, para que possam solucionar as controvérsias que eventualmente ocorrem. Neste sentido destaca que:

Tais conflitos têm como causa uma de duas ocorrências: 1ª) violação de direito subjetivo do órgão; 2ª) invasão de sua competência por outro órgão. Todos os órgãos fundamentais das pessoas públicas possuem direitos subjetivos contemplados na Constituição. O Chefe do Poder Executivo, por exemplo, tem o direito de deflagrar o processo legislativo em alguns casos (art. 61, § 1º, da CF). O Legislativo e o Judiciário têm o direito de receber duodécimo de seu crédito orçamentário até o dia 20 de cada mês (art. 168, CF). Na verdade, as competências atribuídas a esses órgãos correspondem aos direitos que a ordem jurídica lhes outorga. Por isso, é que, havendo ofensa a seu direito ou invasão de sua competência, há de se lhes assegurar a oportunidade de pleitear a tutela do direito ou de sua competência.

9. Por tudo isso, seria de perguntar-se: qual a solução a ser adotada no caso desses conflitos?

Uma solução deve ser logo afastada: a de admitir que a pessoa jurídica a que pertença o órgão figure no pólo da relação processual. E a razão é simples. A se admitir tal solução, a mesma pessoa figuraria como autora e ré ao mesmo tempo. É o caso em que a Câmara Municipal tem litígio com o Poder Executivo. Como ambos os órgãos pertencem ao mesmo Município, a ação seria movida por ele contra ele próprio. Logicamente isso beira ao absurdo.

Para não deixar os órgãos desprovidos de mecanismos de defesa contra ofensa de seus direitos ou invasão de sua competência, doutrina e jurisprudência tem assentado que o órgão seja considerado como parte no processo, defendendo direito próprio contra o órgão que entende ser responsável pela ofensa. **Em outras palavras: cada órgão, embora desprovido de personalidade jurídica própria, estaria dotado de personalidade judiciária, sendo, portanto, capaz de, por si mesmo, postular e defender-se em juízo.**¹¹

¹¹ Personalidade Judiciária de Órgãos Públicos. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro. nº 19, 2002, v. 5, p. 16. Grifos nossos.

Assim, Carvalho Filho sustenta que a capacidade processual do ente despersonalizado permite a ele promover a defesa dos seus direitos, ou impedir que atos praticados por outros órgãos possam invadir a esfera da sua competência.

A observação do autor, de que a pessoa jurídica de direito público não deve figurar em nenhum dos pólos da ação, afigura-se pertinente, porquanto estaria ela na qualidade de autora e ré ao mesmo tempo.

Assim, a União, o Estado, o Distrito Federal, ou o Município não devem ser autores de processo judicial contra determinado órgão dos seus Poderes, mas os órgãos integrantes da pessoa jurídica de direito público é que devem litigar entre si para a composição das controvérsias existentes em relação aos seus direitos e preservação das suas competências.

Na esfera municipal constata-se, há bastante tempo, que os poderes litigam entre si, conforme demonstra o julgado a seguir exemplificado:

Ato de “prefeito municipal” que suprimiu dispositivos da Lei Orçamentária.

[...] ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível nº 264.142, da comarca de Piraçununga, em que é recorrente o Juízo *ex officio*, sendo **apelante o Prefeito Municipal** de Piraçununga e **apelada a Câmara Municipal de Piraçununga**: Acordam, em 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo, por votação unânime, negar provimento aos recursos.[...]¹²

LEGITIMIDADE DE PARTE – Ação movida por Prefeitura contra Câmara Municipal – Anulação pretendida de resolução relativa a funcionários de sua Secretaria – Carência decretada pelo acolhimento de preliminares relativas à ilegitimidade de parte e de inexistência de relação processual, visto se confundirem autora e ré na mesma entidade – Recurso provido – Prosseguimento determinado.

[...]

Não há impedimento legal para que o Executivo Municipal chame a Câmara Municipal a Juízo, não para um assunto em que os interesses do Município

¹² BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 264.142. Recorrente: Juízo de Direito. Apelante: Prefeito Municipal de Piraçununga. Apelada: Câmara Municipal de Piraçununga. Relator: Sidney Sanches. São Paulo, 1º de dezembro de 1977. **Jurisprudência do Mandado de Segurança**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. nº 1699, 1981, p. 47-50. Grifos nossos.

se confundem, de relação civil ou privada, mas em que esses interesses são antagônicos, embora visando o bem público. No campo do Direito Administrativo, as duas autoridades têm capacidade para estar em Juízo, uma como autora e outra como réu, sem que com isso se desmembre a personalidade jurídica no terreno do Direito Privado.¹³

No segundo julgado acima transcrito, o Tribunal entendeu que se tratava de questão administrativa, devendo ser encarada sob o aspecto do Direito Administrativo, onde cada agente público estava agindo dentro da esfera de suas respectivas atribuições; diferentemente das relações da municipalidade com outras pessoas físicas ou jurídicas, hipótese em que a relação processual submete-se ao direito privado, e a representação judicial do Município se torna “una, indivisível, e inconfundível, não podendo ser autor e réu em causa que venha propor ou lhe ser proposta”¹⁴.

Conclui-se, então, que em razão de estarem litigando representantes do executivo e do legislativo municipal, onde um agente público tentava anular ato expedido pelo outro, e diante da ausência de Tribunal Especial de Contencioso Administrativo, cabia ao Poder Judiciário acolher o prosseguimento do feito.

Assim, não obstante alguns entendimentos contrários, grande parte da doutrina e da jurisprudência entende que os órgãos públicos despersonalizados possuem capacidade processual e, por conseguinte, legitimidade *ad causam* nos processos de índole subjetiva, em que litigarem entre si, desde que a causa de pedir esteja adstrita à preservação das respectivas competências constitucionais e legais.

¹³ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Petição nº 100.059. Agravante: Municipalidade de São Paulo. Agravada: Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo, 20 de maio de 1960. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, Ano 50, v. 304, 1960, p. 392-394. Grifos nossos.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Petição nº 100.059. Agravante: Municipalidade de São Paulo. Agravada: Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo, 20 de maio de 1960. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, Ano 50, v. 304. 1960, p. 392-394. Grifos nossos.

Capítulo 2

DA PERSONALIDADE JURÍDICA E DA PERSONALIDADE JUDICIÁRIA

O exame do tema relativo à personalidade jurídica e à personalidade judiciária é essencial para que conclua, mesmo, pela possibilidade de os órgãos públicos despersonalizados estarem em juízo na defesa de suas competências.

Alguns autores brasileiros entendem não ser possível que determinada pessoa, desprovida de personalidade jurídica própria, possa comparecer em juízo na defesa de seus direitos.

Esse entendimento resulta dissociado da realidade atual, visto que até mesmo os tribunais pátrios, de há muito, aceitam a litigância entre órgãos de poderes diversos, a exemplo de assembleias legislativas e prefeituras, no âmbito dos municípios.

2.1. Conceito e Aplicação

A personalidade jurídica pode ser definida, segundo De Plácido e Silva, em:

Denominação propriamente dada à personalidade que se atribui ou se assegura às pessoas jurídicas, em virtude do que se investem de uma *qualidade de pessoa*, que as tornam suscetíveis de direito e obrigações e com direito a uma *existência própria*, protegida pela lei.¹⁵

¹⁵ **Vocabulário Jurídico**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.606.

No que se refere à personalidade judiciária, Antunes Varela (1985) afirma que a mesma “consiste, assim, na possibilidade de requerer ou de contra si ser requerida, em próprio nome, qualquer das providências de tutela jurisdicional reconhecidas na lei”¹⁶.

O citado autor recorreu ao critério geral da correspondência entre a personalidade jurídica e a personalidade judiciária, então fixado pelo Código Civil Português, para identificar quem possuía personalidade judiciária. Nesse sentido, referiu-se ao nº 2 do art. 5º, para afirmar que tinha personalidade jurídica aquele que possuía personalidade judiciária, e acrescentou que todos os indivíduos (maiores ou menores, capazes ou incapazes) gozavam de personalidade judiciária e podiam ser partes em juízo.

Prosseguindo, reconheceu que havia exceções ao princípio da correspondência entre a capacidade de gozo de direitos e a personalidade judiciária, no sentido de estender a personalidade judiciária àqueles que não possuíam personalidade jurídica, e asseverou:

É uma forma expedita de acautelar a defesa judiciária de legítimos interesses em crise, nos casos em que haja qualquer situação de carência em relação à titularidade dos respectivos direitos (ou deveres correlativos).¹⁷

Varela registrou que o Código Civil Português de 1876, art. 18º, § 1º, reconhecia a personalidade judiciária às sucursais das agências, filiais ou delegações estabelecidas em Portugal, para integrarem as lides tanto no pólo ativo como no pólo passivo da relação processual.

¹⁶ **Manual de Processo Civil**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, p. 108.

¹⁷ VARELA, Antunes. Ob. cit. p. 111.

O Código Civil Alemão, comentado pelo professor da Universidade de Munique, Leo Rosemberg¹⁸, dispõe no mesmo sentido, ou seja, o § 50, II, do BGB, estabelece que as associações sem capacidade jurídica podem ser demandadas, ou seja, somente têm capacidade de ser parte passiva na relação processual; mas assegura que esta capacidade passiva não significa conduta passiva, já que a associação demandada também pode, dentre outros procedimentos, reconvir, de acordo com os seguintes dispositivos do BGB: §§ 302, IV; 600, II; 171, II e III; e 1042 c, II.

2.2. Exame do Tema no Direito Brasileiro

Ao tratar da questão relativa à personalidade jurídica e à personalidade judiciária Barbi lembra que o ato praticado pela autoridade coatora, assim indicada no mandado de segurança, vincula o ente público, e não o seu agente, que não poderia figurar no pólo passivo da ação, pois não possui personalidade jurídica própria.¹⁹

O referido autor faz, ainda, severas críticas à Lei do mandado de segurança, que deixou de mencionar a pessoa jurídica de direito público, a qual sempre caberá cumprir a decisão que julgar procedente o pedido formulado pelo impetrante.

O saudoso Nunes Leal realizou, no artigo acima citado, o mais importante dos pioneiros exames sobre o tema. Nos seus estudos recorreu ao direito português, onde buscou elementos que fundamentaram as conclusões no sentido de que há

¹⁸ **Tratado de Derecho Procesal Civil**. Traducción de VERA, Ángela Romera. Buenos Aires: EJE. 1951, t. I, p. 233-234.

¹⁹ **Do Mandado de Segurança**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 121-124.

exceções nas quais se reconhece a personalidade judiciária a órgãos sem personalidade jurídica própria, para que possam demandar em juízo.

Neste sentido, apresentou como exemplos as sociedades por ações e as associações não constituídas legalmente, as quais, em princípio, somente poderiam ser partes passivas no processo; mas acrescentou que poderiam reconvir e, assim, passariam da posição passiva para a ativa, “já que a reconvenção, como é elementar, se define como ação do réu contra o autor”²⁰.

Os casos relativos às pessoas formais estão previstos no Código de Processo Civil Brasileiro, art. 12. Esse dispositivo descreve as hipóteses nas quais as pessoas despidas de personalidade jurídica podem figurar como partes nos processos judiciais:

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

²⁰ LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público e outros Problemas**. Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. 2v. p. 424-439.

conhecimento, de execução, cautelar e especial.²¹

Ao comentar o dispositivo supratranscrito, Theotônio Negrão (2005) menciona julgado do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que o rol previsto no art. 12 do CPC não é exaustivo, e nos processos envolvendo órgão de pessoa jurídica de direito público, somente esta poderia figurar num dos pólos da relação processual, no entanto, quando a discussão se refere à composição de conflitos *interna corporis*, relativa a atos individualizados, em nome da teoria administrativa do órgão independente “não se justifica reconhecê-los desprovidos de personalidade judiciária, e assim, partes ilegítimas nas causas”²².

No tocante aos órgãos públicos despersonalizados, Paes (2006)²³, amparada no magistério de diversos autores, destaca que a falta de personalidade jurídica não constitui impedimento para que tais entes não compareçam a juízo, porquanto as competências constitucionais de cada um impõem-lhes o poder/dever de desempenhá-las e defendê-las, quando contestadas ou obstruídas.

Acrescenta, também, que o sistema jurídico brasileiro não permite que qualquer lesão ou ameaça a direito seja excluída da apreciação do Poder Judiciário, tendo em vista o que dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXV e assevera que: “Negar tal prerrogativa é violar, a um só tempo, duas regras constitucionais: a que prescreve a competência do órgão e a que permite o amplo acesso ao Poder Judiciário”²⁴.

Verifica-se, ainda, que a jurisprudência e a doutrina acolhem largamente a possibilidade de as câmaras municipais impetrarem mandado de segurança, quando

²¹ BRASIL. **Código de Processo Civil**. Texto compilado. Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869compilada.htm. Acesso em: 23 abr. 2007.

²² BRASIL. **Código de Processo Civil**. 37. ed. São Paulo. Saraiva. p.124.

²³ PAES. Maria de Fátima Amaral Tavares. Procuradorias do Estado do Rio de Janeiro – Garantia de Independência dos Poderes. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. XVI, p. 105-119.

²⁴ Ibid, p. 107.

verificada a inércia do Prefeito na adoção das providências judiciais eventualmente cabíveis.

Neste sentido, ao examinar o julgamento do RMS 10.339-PR, no qual discutia-se lei estadual que criou determinado município e reduziu significativamente a área territorial de outro, o Ministro Milton Luiz Pereira, do Superior Tribunal de Justiça anotou que, diante da omissão do prefeito, a Câmara Municipal possui legitimidade ativa para atuar, tendo em vista que a doutrina dos poderes implícitos autoriza essa representação, pois o referido órgão do Poder Legislativo Municipal possui direitos subjetivos públicos, inerentes à preservação dos interesses da coletividade.²⁵

Veja-se que, no caso acima citado, que a decisão é bem inovadora, porquanto a questão transcendeu à municipalidade. Não estavam litigando os Poderes do mesmo Município, mas o Poder Legislativo municipal contra o Estado, circunstância bem diferente daquela relativa ao conflito interpoderes na mesma esfera de governo.

Neste caso, de acordo com a jurisprudência majoritária dos tribunais pátrios, somente o Município poderia propor ação judicial contra o estado que editou a lei questionada.

No tocante aos Tribunais de Contas, vale registrar as notas de Scherkerkewitz (1989), no sentido de que, por serem destituídos de personalidade jurídica, não possuem capacidade processual, no entanto, a construção jurisprudencial estabeleceu exceção à regra geral, para que esses entes

²⁵ Mandado de Segurança – Câmara de Vereadores – Personalidade Judiciária – Legitimação Ativa. **Revista de Processo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, ano 26. n. 104, p. 36-38.

despersonalizados possam comparecer em juízo, para defender suas prerrogativas constitucionais.²⁶

Conforme se observa, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência brasileira, a ausência de personalidade jurídica por parte dos órgãos públicos não significa impedimento para que possam comparecer a juízo com o objetivo de defender os interesses próprios, e preservar a autonomia e a independência de suas atividades institucionais em relação aos demais poderes estatais.

²⁶SCHERKERKEWITZ. Iso Chaitz. Capacidade Processual dos Entes Despersonalizados. **Revista de Processo**. [São Paulo]: [s.n.], nº 56. p. 202-207.

Capítulo 3

DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A COMPOSIÇÃO DOS CONFLITOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS DESPERSONALIZADOS

3.1. Da Divisão dos Poderes na Constituição de 1988

A Constituição Brasileira, de 5 de outubro, de 1988 prescreve em seu art. 2º que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”²⁷.

É certo que a separação de poderes está associada à idéia de Estado Democrático, no qual prevalece a teoria do sistema de freios e contrapesos, onde o Poder Legislativo opera na produção das leis e demais normas gerais, a partir de então é que o Poder Executivo poderá emitir normas especiais, de regulamentação, estando adstrito aos limites dos atos emanados do Poder Legislativo. “E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências”²⁸.

Tendo em vista que a Carta Política estabelece essa relação de independência orgânica e autonomia entre os Poderes da União, especialmente a

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: SENADO FEDERAL.2005.

²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: SARAIVA. 20ª ed. 1998. p.220.

autonomia administrativa e financeira, impõe admitir-lhes a defesa dessas competências, até mesmo em face da jurisprudência pátria, que consolidou o entendimento no sentido de que esses Poderes possuem direitos subjetivos públicos, que podem ser defendidos em juízo, de forma a evitar que um interfira ou impeça a atuação institucional do outro.

Afonso da Silva (2003)²⁹ ao discorrer sobre a independência dos poderes, afirma, em síntese, que cada um pode, sem a necessidade de concordância do outro, promover a investidura nos respectivos cargos; exercer livremente as atribuições funcionais; organizar seus serviços, observadas as disposições constitucionais e legais; e ainda adotar providências relativas à sua estrutura e funcionamento.

No que se refere à harmonia entre os poderes, o mesmo autor destaca a necessidade de respeito recíproco às prerrogativas e faculdades de cada um, sem que isso possa significar ausência de interferências entre eles, próprias do mencionado sistema de freios e contrapesos, necessário para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e do povo.

Assim, quando determinado Poder Público interfere ou obstrui a atuação institucional do outro surgem os conflitos que, necessariamente, passam pela apreciação do Poder Judiciário, em face da sua competência constitucional, seja em sede de mandado de segurança, ou em outros processos de rito comum.

²⁹ SILVA. José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA. 2003. p. 110-111.

É certo que MEIRELLES *et al* afirmam que a legitimidade ativa e passiva dos órgãos despersonalizados está reconhecida pela jurisprudência somente para os mandados de segurança, e acrescentam “não para ações comuns”³⁰.

Essa afirmação não pode ser levada ao extremo, tendo em vista que, além dos Tribunais Estaduais, o próprio Supremo Tribunal Federal vem processando ações cíveis originárias em que a União litiga com órgãos do Poder Judiciário. São exemplos: a ação ordinária nº 1.149, relator: Ministro Marco Aurélio, autora: União, réu: Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região e outro; e a ação ordinária nº 1.163, relator: Ministro César Peluso, autora: União, réu: Tribunal Regional do Trabalho a 10ª Região.

Desse modo, constatada a necessidade de defesa das competências institucionais capituladas na Carta da República, não só a via mandamental se afigura mais adequada à composição do conflito, mas também as ações comuns constituem meios apropriados para a busca do restabelecimento do equilíbrio entre os poderes.

3.2. Da Solução dos Conflitos no Poder Executivo Federal

No Poder Executivo Federal, as divergências de entendimentos existentes entre os órgãos integrantes das estruturas organizacionais dos ministérios, ou a eles vinculados, a exemplo daqueles que possuem personalidade jurídica própria, como as autarquias, fundações públicas ou agências reguladoras, são resolvidas pelo Presidente da República que, respaldado em pareceres da Advocacia-Geral da

³⁰ **Mandado de Segurança.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 23.

União, firma entendimento a respeito de determinado assunto, ao qual todos passam a se vincular.

Esse procedimento está previsto na LC 73/93, conforme se observa dos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.³¹

Desse modo, nos termos dos artigos 40 § 1º e 41, acima transcritos, o parecer da Advocacia-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República passa a fixar determinado entendimento sobre matérias de interesse comum a mais de um ministério ou outro órgão do Poder Executivo, e vincula toda a Administração Pública Federal, que passa a aplicar o que nele restar estabelecido.

Assim, por exemplo, no Parecer nº AGU/MF-04/01, de 21 de agosto de 2001, aprovado pelo Presidente da República, foi tratada a questão relativa a divergência de entendimento surgida entre as Consultorias Jurídicas do Ministério das Minas e Energia – CJ/MME, Ministério dos Transportes – CJ/MME e a Procuradoria-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANNEL, sobre o

³¹ BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de Fevereiro de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 fev. 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em:: 21 de abr. 2007. Grifos Nossos

aproveitamento da energia hidráulica associada à queda d'água na barragem de navegação de Bom Retiro do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul.³²

Também, em sede do Parecer nº AGU/MS 11/2005, foi superada a divergência de entendimento entre o Ministério da Saúde e o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, sucedido pelo INSS, no tocante à titularidade de imóvel localizado no estado do Rio de Janeiro.³³

As controvérsias de natureza jurídica, eventualmente, existentes entre órgãos da Administração Federal, Poder Executivo, também podem ser resolvidas mediante a participação da Advocacia-Geral da União. E cabe ao Advogado-Geral da União a adoção de todas as providências necessárias à composição dos conflitos em sede administrativa.³⁴

O Ato Regimento da Consultoria-Geral da União, editado em 2002, prevê, dentre as atribuições do Consultor-Geral da União, ínsitas no art. 3º, a participação no processo que tenha como finalidade o deslinde dessas controvérsias, conforme se verifica a seguir:

Art. 3º [...]

III - participar, quando determinado pelo Advogado-Geral da União:
a) do deslinde de controvérsia jurídica entre entidades da Administração Federal indireta ou entre estas e a União, objetivando sua solução em sede administrativa;³⁵

³² BRASIL. Advocacia-Geral da União. Processo nº 27101.00463/89-40. Interessados: Ministério das Minas e Energia, Ministério dos Transportes e Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL. Consultora da União: Mirtô Fraga, Brasília, DF, 21 de agosto de 2001. **AGU**, Brasília, 2002. Disponível em <http://agu.gov.br/200.181.70.163/light/agusin2/TEXT0>.

³³BRASIL. Advocacia-Geral da União. PROCESSOS nºs: 35301.009722/2002-90 e 25000.043169/2005-06. Interessados: Ministério da Saúde e Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Consultor da União: Marcelo de Siqueira Freitas, Brasília, DF, 21 de outubro de 2005. **AGU**, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://agu.gov.br/200.181.70.163/light/agusin2/TEXT0>>

³⁴ BRASIL. Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo. Brasília, DF, 27 ago. 2001. art. 11, parágrafo único.

³⁵ BRASIL. Ato Regimento nº 1, de 22 de janeiro de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil – eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 2002. Seção 1. Disponível em <<http://agu.gov.br/200.181.70.163/aguleg/Detalhes>>. Acesso em: 21 abr. 2007.

Em recente portaria, o Advogado-Geral da União dispôs sobre os procedimentos a serem adotados no sentido de impedir a transferência para a esfera judicial, da solução de conflitos entre os órgãos e entidades da Administração Federal.³⁶ Esse ato administrativo está amparado no disposto na MP 2.180/35, de 2001, e na competência regimental da Consultoria-Geral da União.

Desse modo, para a solução das controvérsias ou divergências de entendimentos inter-orgânicos, no âmbito do Poder Executivo, privilegia-se a conciliação no âmbito administrativo, mediante a participação da Advocacia-Geral da União, órgão que possui competência legal para assessorar o Presidente da República, nos termos da sua lei orgânica.

3.2. Da Solução dos Conflitos Interpoderes

Quando as controvérsias surgem em decorrência de omissões ou atos praticados por órgãos integrantes de Poderes distintos, em respeito à repartição de competências e independência entre eles, a questão é submetida ao Poder Judiciário, em sede das ações judiciais próprias.

É certo que essa possibilidade de litigância interpoderes tomou força, antes mesmo da Carta Republicana de 1988, em face de construções jurisprudenciais, das quais destaca-se a manifestação de Nunes Leal citada alhures, porém, com o advento da nova Lei Fundamental, a qual estabelece em seu art. 5º, XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”;³⁷ não

³⁶ BRASIL. Portaria nº 118, de 1º de fevereiro de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 fev. 2007. Seção 1. p.1.

³⁷BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. SENADO FEDERAL.2005.

se pode debitar ao Código de Processo Civil, a exclusão dos entes públicos despersonalizados, ou das pessoas formais, de verem solucionados os conflitos decorrentes de suas competências constitucionais e legais.

Na esfera federal, o Pleno do Supremo Tribunal Federal pronunciou-se de forma esclarecedora sobre a questão relativa à litigância entre Poderes distintos, no julgamento do MS 21.239/DF, tendo concluído pela possibilidade de litígio entre órgãos sem personalidade jurídica própria, conforme se observa da ementa da decisão a seguir transcrita:

I. Mandado de Segurança: Legitimação ativa do Procurador-Geral da República para impugnar atos do Presidente da República que entende praticados com usurpação de sua própria competência constitucional e ofensivos à autonomia do Ministério Público: Análise doutrinária e reafirmação da jurisprudência 1. A Legitimidade *ad causam* no mandado de segurança pressupõe que o impetrante se afirme titular de um direito subjetivo próprio, violado ou ameaçado por ato de autoridade; no entanto, segundo assentado pela doutrina mais autorizada (Cf. Jellinek, Marberg, Duguit, Dabin, Sant Romano), **entre os direitos subjetivos, incluem-se os chamados direitos-função, que tem por objeto a posse e o exercício da função pública pelo titular que a detenha, em toda a extensão das competências e prerrogativas que a substantivem**: incensurável, pois, a jurisprudência brasileira, quando reconhece a legitimação do titular de uma função pública para requerer segurança contra ato do detentor de outra, tendente a obstar ou usurpar o exercício da integralidade de seus poderes ou competências: A solução negativa importaria em “subtrair da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”. 2. A jurisprudência – com amplo respaldo doutrinário (v.g., Victor Nunes, Meirelles, Buzaid) – tem reconhecido a capacidade ou “personalidade judiciária” de órgãos coletivos não personalizados e a propriedade do mandado de segurança para a defesa do exercício de suas competências e do gozo de suas prerrogativas. 3. Não obstante despido de personalidade jurídica, porque é órgão ou complexo de órgãos estatais, a capacidade ou , a capacidade ou personalidade judiciária do Ministério lhe é inerente – porque instrumento essencial de sua atuação – e não se pode dissolver na personalidade jurídica do Estado, tanto que a ele freqüentemente se contrapõem em juízo; se, para a defesa de suas atribuições finalística, os tribunais tem assentado o cabimento do mandado de segurança, este igualmente deve ser posto a serviço da salvaguarda dos predicados da autonomia e da independência do Ministério Público, que constituem, na Constituição, meios necessários ao bom desempenho de suas funções institucionais. 4. Legitimação do Procurador-Geral da República e admissibilidade do mandado de segurança reconhecidas, no caso, por unanimidade de votos. [...] ³⁸

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MANDADO DE SEGURANÇA 21.239/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 05 de junho de 1991. **STF**, Brasília, 1993. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>> Acesso em: 23 abr. 2007. Grifos Nossos.

Assim, concluindo que nos direitos subjetivos públicos incluem-se os denominados “direitos-função”, que têm por objeto a posse e o exercício da função pública pelo titular do órgão público despersonalizado, a Suprema Corte ratificou a jurisprudência existente, no sentido de entender legítimo requerer a segurança contra ato de outra autoridade que possa obstar ou usurpar o exercício da integralidade das competências e prerrogativas do impetrante.

No Superior Tribunal de Justiça revela-se consolidado o entendimento quanto à litigância entre órgãos públicos despersonalizados, e admite-se até mesmo a litigância do órgão despersonalizado de determinada pessoa jurídica de direito público, com outro ente da federação, transcendendo os limites da municipalidade, desde que a causa de pedir esteja ligada à preservação das suas competências e prerrogativas institucionais, consoante demonstra o precedente a seguir:

DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO. ESCOLAS ESTADUAIS. MUNICIPALIZAÇÃO.

INÉRCIA DO EXECUTIVO. IMPETRAÇÃO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE ATIVA DA

CÂMARA MUNICIPAL. PRECEDENTES.

1. O Município tem personalidade jurídica e a Câmara de Vereadores personalidade judiciária (capacidade processual) para a defesa dos seus interesses e prerrogativas institucionais. Afetados os direitos do Município e inerte o Poder Executivo, no caso concreto (municipalização de escolas estaduais), influido os denominados direitos-função (impondo deveres), não há negar a manifestação de direito subjetivo público, legitimando-se a Câmara Municipal para impetrar mandado de segurança.

2. Recurso ordinário conhecido e provido.³⁹

Assim, de acordo com a construção jurisprudencial levada a efeito pelos tribunais brasileiros, os órgãos públicos desprovidos de personalidade jurídica

³⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA.RMS 12.068. Impetrante: Câmara Municipal de Buritis/MG. Impetrado: Secretário de Educação do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins. Brasília, DF, 17 de setembro de 2002. **STJ**, Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 19 abr. 2007.

podem comparecer a juízo com o objetivo de compor os conflitos interpoderes, e até mesmo fora do mesmo plano de governo, conforme autoriza a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, desde que o objeto da causa seja compatível com a preservação dos direitos subjetivos públicos.

É interessante destacar, por outro lado, que as pessoas físicas ou jurídicas não podem pleitear judicialmente qualquer direito em face de determinado órgão público despersonalizado, mas devem fazê-lo diretamente contra a União, os Estados, os Municípios ou o Distrito Federal; como esses órgãos também não podem ir a juízo, em face de particulares, tratar de questões próprias da pessoa jurídica de direito público da qual fazem parte, conforme se verifica do julgado a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.

ILEGITIMIDADE AD CAUSAM. PERSONALIDADE JUDICIÁRIA. RECURSO ESPECIAL

NÃO CONHECIDO.

1. A Câmara Legislativa do Distrito Federal é órgão da Administração Direta do Distrito Federal, não possuindo, portanto, personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária. Significa que pode estar em juízo apenas para a defesa de suas prerrogativas institucionais, concernentes à sua organização e funcionamento.
2. In casu, o mandado de segurança foi impetrado contra ato do Presidente da Câmara que não reconheceu ao autor o direito à contagem de tempo de serviço prestado às Forças Armadas. Destarte, a legitimidade para interpor o presente recurso especial é do Distrito Federal.
3. Recurso especial não conhecido.⁴⁰

⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL / DF nº 608.798. Relator: Ministro Arnaldo Esteves de Lima. Brasília, DF, 1º de março de 2007. **STH**, Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.stj.gov.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 20 abr. 2007. Grifos Nossos.

Do precedente trazido a exame, constata-se que a Câmara Legislativa do Distrito Federal interpôs recurso em mandado de segurança, impetrado por servidor do seu quadro funcional, que não restou conhecido pelo STJ, em face da ausência de personalidade jurídica, própria do referido órgão. No caso, considerando as partes e a matéria discutida nos autos, o recurso deveria ter sido interposto pelo Distrito Federal.

Não obstante alguns autores afirmem que a composição dos conflitos interpoderes somente é possível em sede de mandado de segurança, tanto o Supremo Tribunal Federal, quanto o Superior Tribunal de Justiça e os demais Tribunais Estaduais, têm processado ações de conhecimento. No STF são exemplos, dentre outras: ação originária nº 1.163, relator: Ministro Cezar Peluso, em que figura como réu o Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; e a ação originária nº 1.149, relator: Ministro Marco Aurélio, sendo réu o Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região.

Desse modo, os fundamentos do acórdão proferido pelo STF no mencionado mandado de segurança 21.239, relativos à defesa dos “direitos-função”, também aplicam-se às ações comuns, em que figuram como autores e réus os próprios órgãos, e não somente os agentes públicos investidos nos respectivos cargos.

Com efeito, o ato que a autoridade pública pratica no exercício de suas funções, reflete a vontade do órgão no qual está investida no cargo público e, separar o ato dessa autoridade do respectivo órgão seria negar a relação orgânica existente entre ambos, que representaria, apenas, uma ação praticada por um particular, dissociada do ente estatal a que serve. Neste sentido está o magistério do Prof. Bandeira de Mello (1971):

O que o agente queira, no exercício de sua atividade funcional – pouco

importa se bem ou mal desempenhada – entende-se ser o que o Estado naquele momento quis, ainda que haja querido mal. O que o agente nestas condições faça é o que o Estado fez. Nas relações externas não se considera se o agente obrou bem ou mal. Considera-se, isto sim, se o Estado agiu bem ou mal. Em suma: não se biparte **Estado e agente** (como se fossem representante e representado), mas, pelo contrário, **são considerados como unidade**. A relação orgânica, pois, entre o Estado e o agente não é uma relação externa, constituída exteriormente ao Estado, porém interna, ou seja, processada na intimidade da pessoa estatal.⁴¹

Nessa perspectiva, a noção de órgão está intimamente ligada aos seus agentes públicos, os quais não deixam de constituir uma unidade, ou seja, o ato de autoridade decorre da vontade do órgão que, por sua vez, reflete-se na ação do seu agente. É o que Bandeira de Mello destaca como uma relação de imputação direta dos atos dos agentes ao Estado.⁴²

Assim, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, ao conhecer das ações comuns entre órgãos públicos despersonalizados, pertencentes a Poderes diversos, além de afirmar a idéia de unidade entre o órgão público e seu agente, está em perfeita consonância com a norma constitucional que não exclui do Poder Judiciário o exame de lesão ou ameaça a direito.

⁴¹ **Apontamentos Sobre a Teoria dos Órgãos Públicos**. São Paulo: Revista de Direito Público, 1971, v. 16, p.30-37. Grifos nossos.

⁴² Op. cit. p.34. *Apud* MIELE. Giovanni. "Principi di Diritto Amministrativo", 1960, CEDAM, p. 77.

Capítulo 4

DA ADVOCACIA PÚBLICA NO ÂMBITO ESTADUAL

4.1. O Papel das Procuradorias-Gerais nos Estados

A Advocacia Pública, na esfera estadual, geralmente segue o modelo da Advocacia-Geral da União, no qual a Procuradoria-Geral do Estado promove a representação judicial, a consultoria e o assessoramento jurídico ao Poder Executivo.

Em detalhada pesquisa nas Constituições Estaduais, no tocante ao papel da advocacia pública na representação judicial do Estado, verificam-se exceções concernentes à existência de Procuradoria da Assembléia Legislativa em Goiás, Pará e São Paulo, além da Procuradoria-Geral do Estado, vinculada ao Poder Executivo.

Outro Estado da federação que apresenta marcante divisão no que se refere à advocacia pública é o Rio de Janeiro, conforme se observa dos dispositivos da Constituição Estadual sobre a matéria:

Art. 176 - A representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, ressalvados o disposto nos artigos 121 e 133, parágrafo único, são exercidas pelos Procuradores do Estado, membros da Procuradoria-Geral, instituirão essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Governador, com funções, como órgão central do sistema de supervisão dos serviços jurídicos da administração direta e indireta no âmbito do Poder Executivo.

*** Artigo com nova redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 12, de 17 de agosto de 1991.**

Art. 121 - A consultoria jurídica, a supervisão dos serviços de assessoramento jurídico, bem como a **representação judicial da Assembléia Legislativa**, quando couber, são exercidas por seus Procuradores, integrantes da **Procuradoria Geral da Assembléia Legislativa**, diretamente vinculada ao Presidente.

Art. 133 - É de competência exclusiva do Tribunal de Contas elaborar o seu Regimento Interno, dispor sobre sua organização e funcionamento, solicitar criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções do quadro de pessoal e seu estatuto, e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

* Parágrafo único - A consultoria jurídica, a supervisão dos serviços jurídicos e a representação judicial do Tribunal de Contas, quando couber, são exercidas por seus Procuradores, integrantes da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas, instituição a ser regulada por Lei Complementar.⁴³

Como se vê, além da Procuradoria-Geral do Estado, no Rio de Janeiro a representação judicial da Assembléia Legislativa é realizada por sua respectiva Procuradoria-Geral, e o Tribunal de Contas do Estado também possui uma Procuradoria-Geral com representação judicial própria.

4.2. Divisão da Representação Judicial dos Poderes nos Estados

A divisão da representação judicial por procuradorias-gerais dos Poderes Legislativo e Judiciário é tese que vem sendo defendida por alguns doutrinadores. Neste sentido veja-se o entendimento esposado por Paes:

Considerando que constantemente são submetidas ao Poder Judiciário questões relativas a competências específicas, que importam na afirmação da autonomia conferida pela Constituição aos poderes e a certas instituições, evidencia-se a impossibilidade de que a advocacia pública reste centralizada em um só órgão, vinculado ao Poder Executivo.⁴⁴

⁴³ RIO DE JANEIRO. Constituição de 1989. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 17/05/2007. Grifos nossos.

⁴⁴ PAES. Maria de Fátima Amaral Tavares. Procuradorias do Estado do Rio de Janeiro – Garantia de Independência dos Poderes. **Revista de Direito**, Rio de Janeiro - RJ, 2006, v. XVI, p.105-119.

As afirmações da autora, acima transcritas, baseiam-se em julgados do Supremo Tribunal Federal, nos quais foram examinadas questões relativas à independência funcional das Procuradorias-Gerais dos Estados. Nessa perspectiva, sustenta a necessidade de desmembramento das Procuradorias das Assembléias Legislativas e das Procuradorias-Gerais dos Tribunais de Contas, da Procuradoria-Geral do Estado, vinculada ao governador. E argumenta:

Ora, são comuns os conflitos entre o Poder Executivo, de um lado, e a Assembléia Legislativa ou o Tribunal de Contas de outro, pois, não resta a menor dúvida, é aquele Poder que desempenha a maior parcela de função administrativa do Estado, sendo, pois, o principal objeto do controle externo determinado pela Constituição.

A título de exemplo, em relação à Assembléia Legislativa, cabe mencionar os freqüentes empecilhos opostos por administradores públicos para atenderem a pedidos de informações formulados por Deputados, [...]

O Tribunal de Contas, igualmente, com bastante freqüência, tem as suas decisões contestadas por agentes do Poder Executivo, que, não poderia ser de outra forma, são orientados pela Procuradoria-Geral do Estado.⁴⁵

É fato que essa divisão já está institucionalizada no Estado do Rio de Janeiro; porém, é importante destacar duas questões: primeiro no que se traduz a independência da advocacia pública; e segundo, onde estão vinculados os representantes judiciais dos estados, que desempenham suas funções junto às Assembléias Legislativas e ao Tribunal de Contas.

Sobre a independência da advocacia pública, é bem verdade que o STF se manifestou diversas vezes; porém, convém registrar que o entendimento adotado pelo Excelso Pretório, a partir da ADI nº 470, está amparado na manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence sobre o tema, em sede da ADIMC nº 291, relator Ministro Moreira Alves. Conforme se verifica do excerto a seguir:

Quando assumi a Procuradoria-Geral da República, lembro-me de que referi ao dilema institucional vivido, cotidianamente, pelo seu titular, que exerce, de um lado, as funções de chefe do Ministério Público, a reclamar-lhe

⁴⁵ Ibid. p. 111.

isenção e independência, em relação, particularmente, ao Governo; e de outro, de chefe da advocacia contenciosa da União, função a demandar uma relação de estrita confiança. Só a cisão orgânica das duas funções, na constituição de 88, permitiu dotar o Ministério Público das garantias de que hoje dispõe, de uma verdadeira “magistratura requerente”, para usar a expressão do Direito Italiano.

Creio que transplantar essas garantias e esses princípios adequados ao Ministério Público à advocacia do Estado é institucionalmente tão esdrúxulo quanto anteriormente, em função mesmo de acumular estas funções, era desastroso negar ao Ministério Público as garantias fundamentais ao exercício de suas funções específicas.⁴⁶

Observe que a manifestação do Ministro Pertence é contrária à independência da advocacia pública e, segundo afirma, essa pretendida independência seria “esdrúxula”, porquanto a advocacia contenciosa demanda “relação de estrita confiança”; ao contrário do Ministério Público Federal, que necessita exatamente dessa independência para que possa até mesmo para postular em juízo contra a União.

Nesse sentido, a Corte Suprema tem entendido pela inconstitucionalidade das constituições estaduais que declarem a independência funcional da advocacia pública, em razão da própria competência institucional desses órgãos, que possuem a representação judicial dos Estados.

Por outro lado, somente a pessoa jurídica de direito público pode defender o ente federado em juízo, sendo que a defesa das prerrogativas institucionais constitui exceção na qual se reconhece a personalidade judiciária do órgão.

Assim, os representantes judiciais que defendem exclusivamente as Assembleias Legislativas e os Tribunais de Contas também estão vinculados e, necessariamente, são Procuradores do Estados; se assim não for, estará sendo desrespeitado o disposto no art. 132 da Carta da República, que prescreve:

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 470. Requerente: Procurador-Geral da República, Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, data do julgamento: 1º de julho de 2002. **STF**, Brasília, 2002. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa>>. Acesso em:: 28/05/2007.

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**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)⁴⁷

Afonso da Silva registra que a carreira de Procurador do Estado e do Distrito Federal foi criada com o advento da Constituição Federal de 1988, e em decorrência da norma constitucional, esses Procuradores integram uma estrutura administrativa unitária, ressalvado apenas o disposto no art. 69 do ADCT da Lei Fundamental, e neste sentido afirma:

[...]hã de ser organizados em carreira dentro de uma estrutura administrativa unitária em que sejam todos congregados, ressalvado o disposto no art. 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que autoriza os Estados a manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções (é o caso de Pernambuco).

Desse modo, a observância da Lei Fundamental parece impor que a representação judicial dos Estados e do Distrito Federal seja exercida por Procuradores dos Estados ou do Distrito Federal, integrantes de uma estrutura administrativa unitária, centralizada nas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais dos Estados, mesmo que sejam destacados Procuradores de carreira para atuarem como representantes judiciais dos demais Poderes, nos casos relativos à defesa dos direitos subjetivos públicos.

⁴⁷BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. SENADO FEDERAL.2005.

Capítulo 5

O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA DEFESA DOS ÓRGÃOS SEM PERSONALIDADE JURÍDICA

5.1. A Missão Institucional da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União foi institucionalizada na Carta Federal de 1988, para que realizasse duas tarefas fundamentais, quais sejam, a consultoria e assessoramento ao Poder Executivo, antes desempenhada pela Consultoria-Geral da República, e a representação judicial da União que, até o advento da CRFB/1988, era da competência do Ministério Público Federal. Assim, cumpre à Advocacia-Geral da União a defesa da União, em juízo e fora dele.

É certo que a competência da Advocacia-Geral da União, no tocante à representação judicial da União, aliada à tarefa de consultoria e o assessoramento jurídico ao Poder Executivo, pode levar à conclusão no sentido de que a AGU atuaria com exclusividade para a defesa da pessoa jurídica de direito público, União, e para a pessoa formal Poder Executivo.

Diante dessa visão, Ferreira (2000) critica o que chama de “hipertrofia do Poder Executivo”. Nesse ponto sustenta que o “alargamento da autonomia administrativa e financeira dos Poderes Judiciário e Legislativo” deveria ser considerado para fins de independência na própria representação judicial, e conclui

que, não permitir que esses poderes possam dispor da própria representação judicial significa negar-lhes o direito assegurado pela Constituição de 1988.⁴⁸

É claro que, conforme se verifica do magistério de Häberle, “A interpretação constitucional é, todavia, uma ‘atividade’ que, potencialmente, diz respeito a todos”⁴⁹, e não se constitui exclusividade do Supremo Tribunal Federal interpretar a Lei Fundamental, mas é tarefa que doutrinadores e acadêmicos realizam a cada dia.

Nessa perspectiva, há que se registrar que a Carta da República ampliou a autonomia administrativa e financeira dos Poderes Judiciário e Legislativo, no entanto, essa mesma Lei Fundamental deixou de criar uma advocacia pública específica destinada a promover a representação judicial desses Poderes; pelo contrário, determinou que esta tarefa é de competência da Advocacia-Geral da União.

Nesse sentido, e de molde a preservar a imparcialidade da Advocacia-Geral da União, a Instituição restou incluída na Seção II, do Capítulo IV, Título IV, da Constituição Federal de 1988, que trata das funções essenciais à justiça, e sua missão institucional encontra-se grafada nos termos do art. 131:

Art. 131. **A Advocacia-Geral da União** é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, **representa a União, judicial e extrajudicialmente**, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo⁵⁰.

⁴⁸FERREIRA. Fernando Guimarães. A Consolidação da Personalidade Judiciária dos Poderes Judiciário e Legislativo. **Cidadania e Justiça**, Rio de Janeiro - RJ, 2º sem. p. 149-159.

⁴⁹**Hermêutica Constitucional**. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, reimpressão 2002, p. 14.

⁵⁰BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. SENADO FEDERAL. 2005.

No Caderno de Legislação, editado pela Advocacia-Geral da União, está delineado, de forma pontual e esclarecedora, o limite da sua forma de atuação. Confira-se o texto extraído da citada publicação:

AGU na Constituição de 1988

2. A Constituição de 1988, no seu **Título IV**, dispôs sobre a **ORGANIZAÇÃO DOS PODERES** e, sob esse Título, destinou o Capítulo I ao PODER LEGISLATIVO, o Capítulo II ao PODER EXECUTIVO, o Capítulo III ao PODER JUDICIÁRIO e o **Capítulo IV** às **FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA**, inserindo neste último Capítulo o MINISTÉRIO PÚBLICO, na Seção I, e a ADVOCACIA PÚBLICA, na qual se inclui a **ADVOCACIA-GERAL DE UNIÃO, na Seção II. Teve o Constituinte o cuidado de situar a Advocacia-Geral da União fora dos três Poderes da República, não para que formasse um “quarto poder”, mas para que pudesse atender, com independência, aos três Poderes**, tendo presente que a representação judicial da União – **função essencial à Justiça** –, confiada à nova Instituição, envolveria os três Poderes da República. Também deixou claro que a Advocacia-Geral da União ficaria responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos apenas do Poder Executivo. Portanto, o laço mais forte a unir a Advocacia-Geral da União ao Poder Executivo decorre desses serviços que lhe presta, com exclusividade.⁵¹

Do excerto acima colacionado, pode-se constatar que a Advocacia-Geral da União não pertence ao Poder Executivo Federal, mas a ele presta consultoria e assessoramento jurídico, nos termos da competência atribuída pela Carta da República, que originariamente dispõe sobre a representação judicial e extrajudicial da União, norma essa regulamentada em sua lei orgânica, a teor do disposto no art. 1º:

Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.

Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.⁵²

⁵¹ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU Legislação. Caderno 1.** Organização de Maria Jovita Wolney Valente. Brasília, DF, 2007, p. XXI. Grifos do Autor.

⁵² BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de Fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 fev. 1993. **Planalto**, Brasília, DF, 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm> Acesso em: 26 abr. 2007.

5.2. Da Defesa dos Agentes Públicos e das Pessoas Formais da União

A defesa dos agentes públicos e, especialmente, das pessoas formais da União, vem se realizando de forma incompleta e distorcida no âmbito federal, principalmente porque a representação judicial desses órgãos despersonalizados encontra-se à míngua de norma regulamentadora.

Nessa perspectiva, buscar-se-ão, no arcabouço jurídico existente, os elementos necessários à concretização dessa tarefa que parece exclusiva da Advocacia-Geral da União. Nesse sentido revela-se esclarecedor a lição do Professor Inocêncio Mártires Coelho:

[...]acreditamos assistir razão a Martin Kriete quando afirma que não se pode interpretar nenhum texto jurídico senão colocando-o em relação com problemas jurídicos concretos – reais ou imaginários –, com soluções que se procuram para os casos ocorrentes, porque é somente na sua aplicação aos fatos da vida e na concretização, que assim necessariamente se processa, que se revela completamente o conteúdo significativo de uma norma e esta cumpre a sua função de regular situações concretas.

Em síntese, sem a transformação do abstrato em concreto e do geral em particular – porque essa é a forma de interrogá-lo corretamente –, o texto normativo nada dirá àquele que pretende compreendê-lo.⁵³

Assim, com o objetivo de dar efetividade à Lei complementar 73, especialmente no tocante à defesa dos titulares dos Poderes da União e dos demais órgãos da Administração Pública Federal direta e indireta, relativa aos atos praticados no exercício das atribuições institucionais e legais próprias dos cargos públicos investidos, foi inserido o art. 22 à Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das

⁵³ **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p.56.

Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar habeas corpus e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo.

[...]

§ 2º O Advogado-Geral da União, em ato próprio, poderá disciplinar a representação autorizada por este artigo.⁵⁴

Conforme se depreende do texto legal, impõe-se à Advocacia-Geral da União a representação judicial dos titulares e dos membros dos Poderes da União. A parte final do artigo estabelece que essa defesa há, necessariamente, que decorrer do exercício do cargo público.

Neste sentido vale registrar o magistério de Bandeira de Mello, ao acolher a teoria mista, que se propõe à explicar o órgãos público:

“A relação existente entre a vontade dos órgãos e dos agentes, ou até, para nos expressarmos com maior rigor, entre a vontade do Estado e de seus agentes, é uma relação de **imputação direta**, dos atos dos agentes ao Estado.[...]Em suma: não se biparte o Estado e o agente (como se fossem representante e representado) mas, pelo contrário, são considerados como uma unidade”⁵⁵.

Conforme se observa, Estado e agente público se confundem, tendo em vista que o ato administrativo praticado por este último decorre da vontade daquele,

⁵⁴ BRASIL. Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. Redação dada pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, alterada pela Medida Provisória nº 22.216-37, de 31 de agosto de 2001. **Planalto**, Brasília, DF, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9028.htm. Acesso em: 07 jun. 2007. Grifos Nossos.

⁵⁵ Apontamentos Sobre a Teoria dos Órgãos Públicos. **Revista de Direito Público**. São Paulo. Ano IV, Abril-Junho de 1971, vol. 16, p. 30-37. Grifos originais.

pois esses agentes públicos representam a vontade estatal, daí ser imperativo a defesa dos seus atos pelo próprio Estado.

Contudo, não se verifica no ordenamento jurídico federal a regulamentação da norma prevista no § 2º do artigo 22, acima transcrito, que estabeleça os parâmetros relativos à defesa dos titulares e membros dos órgãos dos Poderes da União. Vê-se, portanto, que a matéria ainda dependente de regulamentação no âmbito da Advocacia-Geral da União.

A ausência de disciplina relativa à operacionalização dessa defesa dificulta, de certo modo, a aplicação do dispositivo contido no art. 22 da Lei 9.028/95, e inibe até mesmo a busca dos agentes públicos e das pessoas formais da União, pela representação judicial atribuída à Advocacia-Geral da União, no tocante aos atos por eles praticados.

Essa mesma premissa também se aplica às hipóteses de representação das pessoas formais da União, integrantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos processos judiciais relativos à preservação da respectiva competência institucional.

Em face disso, nos processos judiciais entre pessoas formais da União, por vezes, verifica-se a contratação de advogados,⁵⁶ quando esses entes despersonalizados poderiam usufruir da representação judicial prestada pela AGU, sem que isso pudesse representar qualquer custo adicional para o erário federal.

Nesse sentido, a utilização plena da outorga legal conferida à AGU depende, apenas, da disciplina relativa à operacionalização do procedimento

⁵⁶ Exemplo desse procedimento ocorreu na Ação Originária nº 1292, relator Min. Carlos Velloso, ajuizada pela União contra o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. O Tribunal contratou advogado particular para a sua defesa, conforme contestação registrada no STF sob o nº 62506, em 23/05/2005. Consulta às fls. 105/123 do Processo.

concernente à defesa das autoridades e dos órgãos desprovidos de personalidade jurídica própria, integrantes da União, o que pode ser materializado pelo Advogado-Geral da União, em ato próprio, nos termos estabelecidos no § 2º do art. 22, da Lei 9.028/95, e suas alterações.

É mais que necessária a abertura dessa possibilidade, de molde a viabilizar a composição dos conflitos entre os Poderes da União, sem que isso resulte em aumento de despesa.

Assim, o Tribunal Superior do Trabalho, por exemplo, poderá contestar decisão do Tribunal de Contas da União, diretamente, por seu representante judicial designado pelo Advogado-Geral da União, que, por sua vez, determinará, do mesmo modo, a representação judicial do TCU.

Nesse sentido é importante anotar que os representantes judiciais da União estão autorizados a receber notificações e intimações, inclusive perante o Supremo Tribunal Federal, consoante previsto na Lei Complementar nº 73/93, que em seu art. 38, dispõe que **“as intimações e notificações são feitas nas pessoas do Advogado da União ou do Procurador da Fazenda Nacional que officie nos respectivos autos”**⁵⁷.

A edição de norma que regulamente essa forma de representação judicial certamente corrigirá a anomalia hoje existente, em que a União litiga consigo mesma, ou seja, com seus próprios Poderes.

Assim, quando verificada a prática de atos, por determinado Poder, que interfiram ou obstruam a atuação de outro Poder da União, os agentes públicos ou

⁵⁷ BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de Fevereiro de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 fev. 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 06/05/2007. Grifos Nossos

as pessoas formais é que figurarão como partes no processo judicial, a exemplo do Tribunal Regional do Trabalho da “x” Região, e o Tribunal de Contas da União.

O que a princípio parece prescindível, como a regulamentação da representação judicial prevista no art. 22, acima citado, torna-se indispensável à correta e adequada representação das partes litigantes, assim entendidas, aquelas desprovidas de personalidade jurídica própria.

Nesse sentido, vale registrar que, ao consultar o Supremo Tribunal Federal, verifica-se a existência de atecnia ou incorreção relativa à denominação das partes no processo judicial, quando se trata de órgãos dos Poderes da União, a exemplo do que se constata nas decisões a seguir:

DECISÃO: - Vistos. Trata-se de ação originária, com pedido de tutela antecipada, ajuizada pela **UNIÃO contra o Eg. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO** e a ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO - AMATRA III, com o objetivo de impedir o pagamento da correção monetária do abono variável previsto na Lei 10.474/2002 aos substituídos da associação em questão, magistrados da Justiça do Trabalho da 3ª Região, determinado administrativamente pelo referido Tribunal em 18.6.2004. [...]("DJ" de 15.02.2005) No mesmo sentido, foi a decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio, nos autos da AO 1.151/SC, "DJ" de 21.02.2005, referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 04.8.2005 ("DJ" de 15.8.2005). Do exposto, reportando-me aos precedentes mencionados, defiro o pedido de antecipação de tutela requerido pela UNIÃO, para suspender os efeitos da decisão que determinou o pagamento da correção monetária do abono variável previsto na Lei 10.474/2002 aos magistrados da Justiça do Trabalho da 3ª Região. Comunique-se e cite-se, conforme requerido. Publique-se.⁵⁸

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pela **UNIÃO, contra** decisão (fls. 44-46) proferida pelo Presidente, em exercício, do **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** (Processo TC 028.696/2006-7) que suspendeu o convênio celebrado entre o Tribunal Superior do Trabalho e a Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil – CASSI.⁵⁹

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AÇÃO ORIGINÁRIA / MG nº 1292-9. Autora: União. Réus: Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região e Associação dos Magistrados da 3ª Região. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 24 de agosto de 2005. **STF**, Brasília, 2005. Disponível em <http://stf.gov.br/jurisprudencia/nova>. Acesso em: 19 abr. 2007. Grifos nossos.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MANDADO DE SEGURANÇA nº 26.330/DF. Impetrante: União, Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. Liminar

O fato de a União propor ações judiciais contra órgãos integrantes de seus próprios Poderes já foi examinado pelo Prof. Carvalho Filho, que leciona no sentido de que essa solução deve ser afastada, porque a mesma pessoa jurídica figuraria como autora e ré no processo, ou seja, a União postula em juízo providência que deverá ser adotada por ela própria.

Carvalho Filho, ainda assere que, “cada órgão, embora desprovido de personalidade jurídica própria, estaria dotado de personalidade judiciária, sendo, portanto, capaz de, por si mesmo, postular e defender-se em juízo”⁶⁰.

E é nessa perspectiva que, como visto, cabe à Advocacia-Geral da União, por seus representantes judiciais, representar as partes, sejam elas agentes públicos ou pessoas formais da União, quando na defesa das respectivas prerrogativas constitucionais.

Alguns perguntariam se integrantes da mesma unidade administrativa, a AGU, poderiam estar em lados opostos da relação processual, mesmo que para a defesa de pessoa formal, desprovida de personalidade jurídica? A resposta é afirmativa, pois a representação judicial da União e, por conseguinte, dos seus órgãos, é de competência da Advocacia-Geral da União, por intermédio dos integrantes das respectivas carreiras, sejam eles Advogados da União, Procuradores Federais ou Procuradores da Fazenda Nacional.

Assim, sem embargo de serem representantes judiciais lotados na mesma pessoa jurídica de direito público, no caso a União, não há qualquer impedimento

concedida pelo Ministro GILMAR MENDES, em 29 de dezembro de 2006. **STF, Brasília**, DF, fev. 2007. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/dj/MontaPaginaDJ>> Acesso em: 23 abr. 2007.

⁶⁰Personalidade Judiciária de Órgãos Públicos. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro. nº 19, v. 5, p. 166. 2002. Grifos nossos.

legal para que defendam as respectivas partes em juízo, e não é raro esses representantes judiciais defenderem órgãos públicos que estejam em pólos opostos de determinada relação processual.⁶¹

Desse modo, a interpretação sistemática das normas relativas à representação judicial conferida à AGU demonstra que esta Instituição pode representar judicialmente as pessoas formais da União, quando na defesa de suas competências constitucionais e legais, e assim, atuar como facilitadora na composição dos conflitos interpoderes, sem que isto possa representar ônus adicional para o erário federal; porém, cumpre destacar, que a matéria pende de norma regulamentadora, cuja edição cabe exclusivamente ao Advogado-Geral da União, nos termos previstos no § 2º, do art. 22, da Lei nº 9.028/95, com a redação da Medida Provisória nº 22.216-37, de 31 de agosto de 2001.

⁶¹ Exemplo recente é o Recurso Especial nº 948.830 UF: RS Registro: 2007/0101552-0, autuado em 07/05/2007, no qual figura como Recorrente a UNIÃO e Recorrida a FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO FUNAI. O relator é o Min. PAULO GALLOTTI, da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça.

CONCLUSÃO

Partindo-se do pressuposto de que os entes públicos desprovidos de personalidade jurídica possuem legitimidade processual e, portanto, capacidade para estar em juízo, o problema concernente à sua representação judicial parece de fácil solução, tendo em vista a competência constitucional da Advocacia-Geral da União.

Assim, o artigo 131 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 73/93, que dispõe sobre a Advocacia-Geral da União, e o artigo 22 da Lei nº 9.028/95, e suas alterações, constituem os supedâneos para que os agentes públicos, bem assim, as pessoas formais da União possam ir a juízo, para a defesa das respectivas competências constitucionais e legais.

É certo que o citado artigo 22 precisa ser regulamentado pelo Advogado-Geral da União, consoante estabelece o seu § 2º, para que sejam evitados problemas como a contratação de serviços particulares de advocacia, por parte de agentes ou órgãos públicos, que resulta gravoso para o erário federal, ou mesmo a atecnia que hoje se observa nos processos judiciais, nos quais a pessoa jurídica de direito público parece litigar consigo mesma.

Da jurisprudência examinada, constata-se que a matéria relativa à litigância entre os órgãos públicos despersonalizados está pacificada, há muito, nos tribunais brasileiros, embora no âmbito federal seja quase inexpressivo o número de processos dessa natureza.

É importante registrar a perplexidade ao se constatar que o Superior Tribunal de Justiça entende que uma pessoa formal, no âmbito municipal, por

exemplo, pode litigar com o Estado, na defesa dos direitos subjetivos públicos, quando a pessoa jurídica de direito público se omitir.

Aplicando-se a simetria desse entendimento à União, pode-se afirmar que o Congresso Nacional teria legitimidade para litigar com determinada pessoa jurídica de direito público, na defesa dos seus “direitos-função” no caso de omissão por parte da União? É uma questão que pode ser examinada em outra oportunidade.

De modo geral, a questão relativa à composição dos conflitos interpoderes, no âmbito federal, parece não possuir óbices para ser plenamente concretizada, já que o Poder Judiciário conhece dos processos judiciais dessa natureza, e o Advogado-Geral da União está autorizado por lei a estabelecer os procedimentos necessários relativos à defesa dos agentes e órgãos públicos envolvidos.

REFERÊNCIAS

- BARBI, Celso Agrícola. Do Mandado de Segurança. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Do Mandado de Segurança. São Paulo: Saraiva, 1982.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. PROCESSOS nºs: 35301.009722/2002-90 e 25000.043169/2005-06. Interessados: Ministério da Saúde e Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Consultor da União: Marcelo de Siqueira Freitas, Brasília, DF, 21 de outubro de 2005. AGU, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://agu.gov.br/200.181.70.163/light/agusin2/TEXT0>>.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. AGU Legislação. Caderno 1. Organização de Maria Jovita Wolney Valente. Brasília, DF, 2007, p. XXI.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. Processo nº 27101.00463/89-40. Interessados: Ministério das Minas e Energia, Ministério dos Transportes e Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL. Consultora da União: Mirtô Fraga, Brasília, DF, 21 de agosto de 2001. AGU, Brasília, 2002. Disponível em <<http://agu.gov.br/200.181.70.163/light/agusin2/TEXT0>>.
- BRASIL. Ato Regimental nº 1, de 22 de janeiro de 2002. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil – eletrônico, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 2002. Seção 1. Disponível em <<http://agu.gov.br/200.181.70.163/aguleg/Detalhes>>. Acesso em: 21 abr. 2007.
- BRASIL. Código de Processo Civil. Texto compilado. Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869compilada.htm>. Acesso em: 23 abr. 2007.
- BRASIL. Código de Processo Civil. Theotônio Negrão. 37. ed. São Paulo. Saraiva. 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: SENADO FEDERAL.2005.
- BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de Fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 fev. 1993. Planalto, Brasília, DF, 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 26 abr. 2007.
- BRASIL. Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. Redação dada pela Lei nº 9.649, de 27 de maio

de 1998, alterada pela Medida Provisória nº 22.216-37, de 31 de agosto de 2001. Planalto, Brasília, DF, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9028.htm. Acesso em: 07 jun. 2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, DF, 27 ago. 2001. art. 11, parágrafo único.

BRASIL. Portaria nº 118, de 1º de fevereiro de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 fev. 2007. Seção 1.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. RMS 12.068. Impetrante: Câmara Municipal de Burity/MG. Impetrado: Secretário de Educação do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins. Brasília, DF, 17 de setembro de 2002. STJ, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/SCON/jurisprudencia>. Acesso em: 19 abr. 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL / DF nº 608.798. Relator: Ministro Arnaldo Esteves de Lima. Brasília, DF, 1º de março de 2007. STH, Brasília, 2007. Disponível em <http://www.stj.gov.br/SCON/jurisprudencia>. Acesso em: 20 abr. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 470. Requerente: Procurador-Geral da República, Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, data do julgamento: 1º de julho de 2002. STF, Brasília, 2002. Disponível em <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa>. Acesso em: 28/05/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AÇÃO ORIDINÁRIA / MG nº 1292-9. Autora: União. Réus: Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região e Associação dos Magistrados da 3ª Região. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 24 de agosto de 2005. STF, Brasília, 2005. Disponível em <http://stf.gov.br/jurisprudencia/nova>. Acesso em: 19 abr. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MANDADO DE SEGURANÇA 21.239/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 05 de junho de 1991. STF, Brasília, 1993. Disponível em <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp> Acesso em: 23 abr. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MANDADO DE SEGURANÇA nº 26.330/DF. Impetrante: União, Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. Liminar concedida pelo Ministro GILMAR MENDES, em 29 de dezembro de 2006. STF, Brasília, DF, fev. 2007. Disponível em <http://www.stf.gov.br/dj/MontaPaginaDJ>.> Acesso em: 23 abr. 2007.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Petição nº 100.059. Agravante: Municipalidade de São Paulo. Agravada: Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo, 20 de maio de 1960. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, Ano 50, v. 304, 1960.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 264.142. Recorrente: Juízo de Direito. Apelante: Prefeito Municipal de Piraçununga. Apelada: Câmara Municipal de Piraçununga. Relator: Sidney Sanches. São Paulo, 1º de dezembro de 1977. Jurisprudência do Mandado de Segurança. São Paulo. *Revista dos Tribunais*. nº 1699, 1981.

COELHO. Inocência Mártires e outros. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

COSTA, Alfredo de Araújo Lopes. *Direito Processual Civil Brasileiro*. São Paulo: Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1941.

COSTA, Coqueijo. *Mandado de Segurança e Controle Constitucional*. São Paulo: Editora LTR. 1982.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: SARAIVA. 20ª ed. 1998.

FERREIRA. Fernando Guimarães. *A Consolidação da Personalidade Judiciária dos Poderes Judiciário e Legislativo*. *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro - RJ, 2º sem. 2000.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Personalidade Judiciária de Órgãos Públicos*. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro. nº 19, 2002, v. 5.

HÄBERLE, Peter. *Hermênica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e "Procedimental" da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, reimpressão 2002.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público e outros Problemas*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. 2v.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. *Apontamentos Sobre a Teoria dos Órgãos Públicos*. *Revista de Direito Público*. São Paulo. Ano IV, Abril-Junho de 1971, vol. 16.

PAES, Fátima Maria Amaral Tavares. *Procuradorias do Estado do Rio de Janeiro – Garantia de Independência dos Poderes*. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. XVI, 2006.

PEREIRA, Milton Luiz. *Mandado de Segurança – Câmara de Vereadores – Personalidade Judiciária – Legitimação Ativa*. *Revista de Processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, ano 26. n. 104.

RIO DE JANEIRO. *Constituição de 1989. Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 17/05/2007.

ROSENBERG, Leo. Tratado de Derecho Procesal Civil. Traducción de VERA, Ángela Romera. Buenos Aires: EJEA. 1951, t. I.

SCHERKERKEWITZ, Iso Chaitz. Capacidade Processual dos Entes Despersonalizados. *Revista de Processo*. [São Paulo]: [s.n.], 1989. nº 56.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA. 2003.

VARELA, Antunes. Manual de Processo Civil. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

WAMBIER, Luiz Rodrigues, Coord. Curso Avançado de Processo Civil v. 1, 7ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais.