

---

# O PODER LEGISLATIVO EM JUÍZO

## Welder Queiroz dos Santos

Doutor, mestre e especialista em direito processual civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Especialista em direito empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito (mestrado) da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.

Professor no curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.

Secretário-geral adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Processual, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Membro Consultor da Comissão Especial do Código de Processo Civil do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CF/OAB), Brasília, Distrito Federal, Brasil.

Sócio de Welder Queiroz Advocacia e Consultoria Jurídica, Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.  
welder@wqadv.com.br

## Grhegory Paiva Pires Moreira Maia

Mestrando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Especialista em Direito Processual Civil pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.

Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Professor da Escola do Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.

Professor voluntário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.

Procurador de Carreira da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, onde exerceu a função de Procurador-Geral (2018-2019), Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.

Atual Consultor Jurídico Geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.

grhegory.maia@al.mt.gov.br.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Poder Público em Juízo. 3. Personalidade judiciária e Capacidade de estar em juízo do Poder Legislativo. 4. Procuradorias-Gerais e Consultorias-Gerais Legislativas e capacidade postulatória do Poder Legislativo em Juízo. 5. Extensão e limitação da Personalidade judiciária dos Poderes

Legislativos. 5.1. Defesa da autonomia e independência funcional. 5.2. Defesa da autonomia e independência funcional em processos coletivos. 5.3. Defesa da autonomia e independência financeira e orçamentária. 5.4. Defesa dos direitos e prerrogativas institucionais. 5.5. Proibição de atuação na defesa dos interesses da própria pessoa jurídica de direito público. 6. Conclusão. Bibliografia.

**Resumo:** O presente artigo analisa a legitimidade judiciária dos Poderes Legislativos para atuarem em juízo na defesa de sua autonomia e independência (funcional, financeira e orçamentária) e dos seus direitos e prerrogativas institucionais. Embora os Poderes Legislativos não tenham personalidade jurídica, eles possuem personalidade judiciária para estar em juízo, em nome próprio, em defesa de determinados interesses próprios, sendo apresentados judicialmente por suas Procuradorias-Gerais ou Consultorias-Gerais. Apesar de inexistir um rol que delimite o seu âmbito de atuação, a defesa pode ocorrer em diversos ramos do direito. Por fim, o Poder Legislativo não possui personalidade judiciária para atuar em juízo na defesa de interesses da própria pessoa jurídica de direito público, que não se relacionem à atos do Parlamento.

**Palavras-chave:** Personalidade judiciária – Poderes Legislativos – Procuradorias Legislativas – Autonomia e independência – Direitos e prerrogativas institucionais

## THE LEGISLATIVE BRANCH IN COURT

**Abstract:** This article turns its attention to the analysis of the legitimacy of the Legislative Branch to act in court in the defense of their institutional interests. Although they are notably entities without legal personality, nobody questions their ability to contract rights and duties, which can be the subject of legal proceedings. As a result, the jurisprudence of the country has evolved in the sense of recognizing judicial capacity to Legislative Houses, as a way of guaranteeing its independence,

autonomy and functioning. The topic, however, needs greater debate in order to understand the extension of the procedural capacity of the Legislature. This is what this article proposes to do.

**Keywords:** Judicial capacity – Legislative – Legislative public attorney – autonomy and independence – institutional functions

## 1. Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988, dentre vários avanços de ordem democrática, foi responsável pelo reestabelecimento do Estado de Direito no território nacional. A centralização das prerrogativas estatais na figura do Poder Executivo, imposta, em grande parte, por ocasião do advento da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, deu lugar, pela Constituição de 1988, à relação de independência e autonomia dos poderes, agora divididos, de fato, em Executivo, Judiciário e Legislativo.

Em decorrência dessa nova ordem democrática, muito se discutiu quanto à personalidade judiciária dos Poderes Legislativos para atuarem como partes em juízo, postulando e formulando suas próprias defesas quando o objeto da demanda for de seu interesse institucional.

Para o exercício desta função, é de grande relevância a atuação das Procuradorias-Gerais do Poder Legislativo (aqui compreendidas, também, as Consultorias-Gerais e Advocacias-Gerais, cuja distinção repousa, *de per si*, na nomenclatura), a notar pela sua função, que compreende primordialmente na assessoria jurídica nas mais diversas áreas do direito.

O presente artigo analisa a questão referente à existência, ou não, de personalidade judiciária do Poder Legislativo, e, conseqüentemente, de sua capacidade de postular, bem como defender-se em juízo, por suas Procuradorias-Gerais, Consultorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, atuando, em nome próprio, na defesa de seu funcionamento, de sua autonomia, de sua independência e de seus direitos e prerrogativas institucionais.

## 2. Poder Público em Juízo

Para estar em juízo, a pessoa deve se encontrar no exercício de seus direitos. Esta capacidade de estar em juízo corresponde, no âmbito processual, à capacidade civil de exercício de direito, que pressupõe, por sua vez, a capacidade de ter direito.<sup>1</sup>

Em regra, somente quem tem personalidade jurídica é que pode ser parte (por capacidade de ter direito) e estar em juízo (por ter capacidade de exercer seus direitos). A personalidade jurídica é a aptidão genérica que as pessoas possuem para serem titulares de direitos e contraírem deveres na ordem civil.<sup>2</sup>

A personalidade jurídica da pessoa natural inicia-se com o nascimento com vida, ressalvados os direitos do nascituro. Por outro lado, o início da personalidade jurídica da pessoa jurídica de direito privado, em geral, depende do registro de seu ato constitutivo, e da pessoa jurídica de direito público de sua constituição legal ou constitucional.

A Constituição de 1988 reestabeleceu o Estado de Direito e constituiu o Estado brasileiro em três Poderes autônomos e independentes entre si: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, e estabeleceu a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, compreendida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Especificamente sobre o Poder Público em juízo, o art. 75 do Código de Processo Civil, estabelece que a União será apresentada em juízo pela Advocacia-Geral da União (AGU); o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores; o Município, por seu prefeito ou procurador; e a autarquia e a fundação de direito público, por quem a lei do ente federado designar.

Trata-se de apresentação do Poder Público em Juízo, não de representação. O órgão apresenta a pessoa jurídica. Como leciona Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, a pessoa jurídica se faz presente por seus órgãos, *in verbis*:

“O órgão é parte do ser, como acontece às entidades jurídicas, ao próprio homem e aos animais. Coração é

órgão, fígado é órgão, olhos são órgãos; o Presidente da República é órgão; o Governador de Estado-membro e o Prefeito são órgãos. Quando uma entidade social, que se constitui, diz qual a pessoa que por ela figura nos negócios jurídicos e nas atividades com a Justiça, aponta-a como o seu órgão, que pode presentá-la (isto é, estar presente para dar presença à entidade de que é órgão) e, conforme a lei ou os estatutos, outorgar poderes a outrem, que então representa a entidade”.<sup>3</sup>

No mesmo sentido, Lourival Vilanova leciona que o Estado impõe sua vontade mediante órgãos, sendo cada órgão um núcleo com atribuições, comportando-se como partes do todo que é o Estado.<sup>4</sup>

Além de apresentar o Poder Público em juízo, a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias-Gerais, nos termos dos arts. 131 e 132 da Constituição de 1988, são órgãos detentores de capacidade postulatória, compreendida como uma capacidade específica para a prática de atos processuais em juízo, legitimando-os diante da necessidade de defesa técnico-jurídica.

Os membros da Advocacia Pública possuem capacidade postulatória decorrente do vínculo que mantêm com o Estado, sendo prescindível a juntada de procuração. O poder de representação decorre da própria função exercida por eles.<sup>5</sup>

Assim, tem-se que a regra é que a Advocacia-Geral da União apresenta a União em juízo e as Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios os apresentam em juízo. Entretanto, esses órgãos são ligados diretamente ao Poder Executivo.

Por isso, em circunstâncias especiais, o Poder Legislativo pode se fazer presente em juízo por suas Procuradoria-Geral, Consultoria-Geral ou Advocacia-Geral, na defesa de seus interesses institucionais, apesar de não deter personalidade jurídica própria, por ser órgão da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

### 3. Personalidade judiciária e Capacidade de estar em juízo do Poder Legislativo

A falta de personalidade jurídica não conduz necessariamente à ausência de capacidade de estar em juízo do Poder Legislativo e à falta de capacidade postulatória de sua Procuradoria-Geral, Consultoria-Geral ou Advocacia Geral.<sup>6</sup>

Apesar de não se confundirem, há uma intrínseca relação entre o órgão legislativo e a pessoa jurídica de direito público da qual faz parte. A pessoa jurídica possui a personalidade jurídica, enquanto os órgãos, sem personalidade jurídica própria, são dotados de competências administrativas internas previamente estabelecidas, a serem exercidas por seus agentes que a integram.<sup>7</sup>

No entanto, os Poderes Legislativos, apesar de não terem personalidade jurídica, possuem personalidade judiciária na defesa de seus interesses institucionais. Em outras palavras, em determinadas situações, os Poderes Legislativos podem ser partes em juízo.

A personalidade judiciária nada mais é do que a capacidade de ser parte. O revogado Código de Processo Civil português de 1939 bem esclarecia isso na primeira parte de seu art. 5º, ao prever que “A personalidade judiciária consiste na susceptibilidade de ser parte”. A segunda parte do dispositivo apenas elucidava que “Quem tiver personalidade jurídica tem personalidade judiciária”.<sup>8</sup>

A possibilidade de os Poderes Legislativos serem partes no direito brasileiro não é nova. Victor Nunes Leal, em 1949, ao comentar o acórdão de julgamento do Mandado de Segurança n. 55, julgado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que teve como impetrante a Câmara Municipal de Vereadores de Guaporé contra a Comissão Representativa da Assembleia Legislativa do mesmo Estado, destacou o acerto do julgado que reconheceu a capacidade processual das Câmaras dos Vereadores. Em suas palavras:

---

<sup>6</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 22.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Personalidade judiciária dos órgãos públicos*. Revista da Emerj, v. 5, n. 19, p. 163-164, 2002.

<sup>8</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei n. 29.637, de 28 de maio de 1939 (Código de Processo Civil). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/198191> Acesso em 21 jul 2020.

“Demonstrando, portanto, que personalidade judiciária pode prescindir da personalidade jurídica (conquanto não seja esta a regra), não se pode negar personalidade judiciária às câmaras municipais sob a alegação de não possuírem personalidade jurídica.

(...)

Parece-nos, *data venia*, que é impossível negar certos direitos das câmaras municipais, reconhecidos em texto expresso das Constituições estaduais e das chamadas leis orgânicas dos municípios. Não resta dúvida de que a câmara de vereadores é apenas um órgão do município, incumbido da função deliberativa na esfera local. Sendo, entretanto, um órgão *independente* do prefeito no nosso regime de divisão de poderes (que projeta suas consequências na própria esfera municipal), sua competência privativa envolve, necessariamente, *direitos*, que não pertencem individualmente aos vereadores mas a toda a corporação de que fazem parte. Se o prefeito, por exemplo, viola esses direitos, não se pode conceber que não haja no ordenamento jurídico positivo do país um processo pelo qual a câmara dos vereadores possa reivindicar suas prerrogativas.”<sup>9</sup>

O autor, que foi Ministro do Supremo Tribunal Federal na década de 60 do século passado, além de fundamentar seus comentários na necessidade de as câmaras municipais defender seus direitos e prerrogativas por via judicial, ainda aponta o erro de se chegar a conclusões jurídicas no âmbito do direito processual por intermédio de soluções do direito privado, exemplificando que a personalidade judiciária (capacidade de ser parte) não se relaciona, obrigatoriamente, à personalidade jurídica:

<sup>9</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das Câmaras Municipais – Comentário de Victor Nunes Leal. Revista de direito administrativo, v. 15, p. 53-54, 1949.

“Uma dessas ‘anomalias’ nós a encontramos justamente na questão da personalidade judiciária, nos casos em que a lei a reconhece independentemente da personalidade jurídica, que é um conceito predominantemente privatístico”.<sup>10</sup>

O entendimento de que os Poderes Legislativos possuem personalidade judiciária, ou seja, capacidade de ser parte – mesmo sendo órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios – consolidou-se no âmbito dos Tribunais Superiores, seja no Supremo Tribunal Federal, seja, após a sua criação pela Constituição de 1988, no Superior Tribunal de Justiça.

Os Poderes Legislativos, inequivocamente, possuem personalidade judiciária para prestar informações em Mandado de Segurança e para atuarem na defesa da constitucionalidade de dispositivos questionados por ações de controle de constitucionalidade — Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade ou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental — perante o Supremo Tribunal Federal ou os respectivos Tribunais de Justiça.

O pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 175-PR, em voto de relatoria do Ministro Octavio Gallotti, julgado em 03 de junho de 1993, reconheceu, *incidenter tantum*, a capacidade de ser parte e de ser apresentada em juízo por suas Procuradorias Legislativas, consoante excerto extraído do voto condutor do aresto:

“É certo que não possuindo – as Assembleias e os Tribunais – personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigentes), às quais também podem

---

<sup>10</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das Câmaras Municipais – Comentário de Victor Nunes Leal. Revista de direito administrativo, v. 15, p. 51-52, 1949.



ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembleia e Tribunais)”.<sup>11</sup>

O entendimento se consolidou no Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1557-DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, julgado em 31 de março de 2004, momento em que o Pleno enfrentou diretamente o tema e, quase por unanimidade<sup>12</sup>, consagrou o entendimento de que os Poderes Legislativos podem estar em juízo, em nome próprio, na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, conforme trecho da ementa:

“4. Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessita praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825 [MC], DJ 01.02.93”.<sup>13</sup>

Especificamente sobre o ponto objeto do presente trabalho, extrai-se a seguinte lição exarada pela Ministra Ellen Gracie, relatora do caso, em seu voto:

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 175. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Julgamento: 03 jun 1993.

<sup>12</sup> O voto vencido e divergente, neste ponto, foi proferido pelo Ministro Marco Aurélio, que consignou ter “dúvidas quanto à limitação prevista no voto da relatora (...) porquanto a Constituição Federal é explícita, não contemplando qualquer exceção relativamente à representação da unidade Federada pela Procuradoria do Estado, apanhando, assim, os três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário”. No entanto, no julgamento da ADI 94, ocorrido em 07 de dezembro de 2011, o Ministro Marco Aurélio acompanhou o Ministro Gilmar Mendes, relator do caso, reconhecendo a possibilidade de constituição de Procuradorias Legislativas, conforme excerto da ementa: “Reconhecimento da possibilidade de existência de procuradorias especiais para representação judicial da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas nos casos em que necessitem praticar em juízo, em nome próprio, série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais poderes, as quais também podem ser responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de seus demais órgãos”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 07 dez 2011).

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1557. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgamento: 31 mar 2004.

“Quanto à autonomia do Poder Legislativo distrital em manter, na sua estrutura organizacional, setor especializado na consultoria e no assessoramento jurídico de seus órgãos, não há, como visto, inconstitucionalidade alguma. Já no tocante à representação judicial da Casa requerida, os limites traçados pela jurisprudência desta Corte apontam para a legitimidade desta função, a ser exercida por uma Procuradoria Legislativa, apenas naqueles casos em que a Câmara apresenta-se em juízo em nome próprio, na proteção da autonomia e da independência do Poder Legislativo distrital e, nunca, na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público do Distrito Federal”.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal reconhece a personalidade judiciária dos Poderes Legislativos para estarem em juízo na defesa de seus interesses institucionais.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar a legislação infraconstitucional, consagrou o entendimento de que as câmaras municipais são órgãos autônomos, carentes de personalidade jurídica, mas com capacidade judiciária para a defesa em juízo de seus interesses institucionais próprios e atrelados à sua independência e seu funcionamento.

Este entendimento foi firmado no julgamento do Recurso Especial n. 1.164.017-PI, de relatoria do Ministro Castro Meira, julgado em 24 de março de 2010 pela Primeira Seção, sob o rito de recursos repetitivos, resultando na seguinte ementa:

“PROCESSUAL CIVIL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO PAGA A VEREADORES. AÇÃO ORDINÁRIA INIBITÓRIA DE COBRANÇA PROPOSTA CONTRA A UNIÃO E O INSS. ILEGITIMIDADE ATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES.

1. A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade

judiciária, de modo que somente pode demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais, entendidos esses como sendo os relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão.

2. Para se aferir a legitimação ativa dos órgãos legislativos, é necessário qualificar a pretensão em análise para se concluir se está, ou não, relacionada a interesses e prerrogativas institucionais.

3. No caso, a Câmara de Vereadores do Município de Lagoa do Piauí/PI ajuizou ação ordinária inibitória com pedido de tutela antecipada contra a Fazenda Nacional e o INSS, objetivando afastar a incidência da contribuição previdenciária sobre os vencimentos pagos aos próprios vereadores.

4. Não se trata, portanto, de defesa de prerrogativa institucional, mas de pretensão de cunho patrimonial.

5. Recurso especial provido”.<sup>14</sup>

Posteriormente o entendimento firmado passou ser objeto do enunciado n. 525 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, que veicula a tese de que: *“A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais”*.<sup>15</sup>

Assim, o Superior Tribunal de Justiça também admite que os Poderes Legislativos sejam partes em processos judiciais quando o objeto da demanda diga respeito aos seus interesses institucionais.

Portanto, o entendimento externado por Victor Nunes Leal em 1949 se consolidou perante os Tribunais Superiores, que reconhecem a personalidade judiciária dos Poderes Legislativos para serem partes em juízo, em nome próprio,

<sup>14</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Recurso Especial n. 1.164.017-PI, Relator: Ministro Castro Meira. Julgamento: 24 mar 2010.

<sup>15</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Enunciado 525, Súmula. Julgamento: em 22 abr 2015.

na defesa de seus interesses institucionais, apresentadas por suas Procuradorias-Gerais ou Consultorias-Gerais.

#### **4. Procuradorias-Gerais, Consultorias-Gerais ou Advocacias-Gerais Legislativas e a capacidade postulatória do Poder Legislativo em Juízo**

O Supremo Tribunal Federal considera constitucional a criação de Procuradorias-Gerais, Consultorias-Gerais ou Advocacias-Gerais para atuar especificamente no âmbito dos Poderes Legislativos. Tais procuradorias especiais ficam responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico de tais órgãos e poderão atuar nos casos em que eles necessitem praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa do funcionamento, da autonomia e independência e dos direitos e prerrogativas institucionais.

Nos casos em que o Poder Legislativo tem personalidade judiciária para estar em juízo, ele será apresentado por sua Procuradoria-Geral, Consultoria-Geral ou Advocacia-Geral, integrada por seus Procuradores, Consultores ou Advogados Legislativos, que são os advogados públicos que o (re)presenta.

No âmbito consultivo, compete às Procuradorias-Gerais, Consultorias-Gerais ou Advocacias-Gerais Legislativas a análise de todos os atos de reconhecimento e concessão de direitos e vantagens (p. ex., aposentadoria, adicionais, licenças, etc.) dos servidores do Poder Legislativo e o exame e aprovação de minutas de editais de licitação e de contratos, acordos, convênios ou ajustes a serem celebrados no seu relacionamento com fornecedores e prestadores de serviços.<sup>16</sup>

Por outro lado, na esfera judicial, as Procuradorias-Gerais, Consultorias-Gerais ou Advocacias-Gerais apresentam os Poderes Legislativos em juízo, sendo incumbidas de prestar informações nos mandados de segurança que ataquem atos por eles praticados; de atuar na defesa da constitucionalidade de dispositivos questionados por ações de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal ou os respectivos Tribunais de Justiça.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 22.

<sup>17</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.

Ademais, possuem capacidade postulatória para a apresentação dos Poderes Legislativos em juízo na defesa de sua autonomia e independência (funcional, financeira e orçamentária) e de seus direitos e prerrogativas institucionais, sendo vedada a atuação na defesa dos interesses da própria pessoa jurídica de direito público, que não seja o próprio órgão legislativo.

## 5. Extensão e limitação da Personalidade judiciária dos Poderes Legislativos

Demonstrada a personalidade judiciária dos Poderes Legislativos e a capacidade postulatória das Procuradorias, Consultorias ou Advocacias Legislativas para a apresentação dos Poderes Legislativos em juízo, é preciso, pois, compreender a extensão e limitação desta personalidade judiciária.

Essa compreensão é importante para analisar o desdobramento do entendimento dos Tribunais ao limitarem à atuação dos Poderes Legislativos à “tão somente na defesa de suas prerrogativas institucionais”<sup>18</sup> ou de “seus interesses em juízo”, entendendo que não podem “integrar relação processual que tenha repercussão meramente patrimonial”.<sup>19</sup>

Os Tribunais Superiores, nos precedentes firmados e expostos anteriormente no presente trabalho, reconhecem a capacidade de ser parte dos Poderes Legislativos na defesa de sua autonomia e independência (funcional, financeira e orçamentária) e de seus direitos e prerrogativas institucionais. Além de vedar a atuação na defesa dos interesses da própria pessoa jurídica de direito público, que não seja o próprio órgão legislativo.

No entanto, ainda que os Poderes Legislativos possam agir em juízo, inexistente um rol taxativo que demonstre quais são os âmbitos que podem ser afetados pelos seus denominados interesses e prerrogativas institucionais.

A capacidade de ser parte das Casas Legislativas deverá aferida no caso concreto pela análise da pretensão discutida em juízo, para verificar se está,

---

22-23.

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo. Apelação n. 0008744-12.2011.8.11.0003- 179950/2015. Relatora: Desembargadora Helena Maria Bezerra Ramos. Julgamento: 08 out. 2018.

<sup>19</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Terceira Câmara de Direito Público. Agravo de Instrumento n. 8000227-94.2018.8.24.0900. Relator: Desembargador Jaime Ramos. Julgamento: 29 jan. 2019.

ou não, relacionada a autonomia e independência funcional, orçamentária e financeira ou a direitos ou prerrogativas institucionais.

Nesse sentido, Leonardo Carneiro da Cunha leciona que

“Se (...) for questionada a legalidade de um ato praticado por um daqueles órgãos legislativos ou se um deles precisar defender uma prerrogativa institucional, terá legitimidade para a causa. E, nesses casos, deverá ser apresentado em juízo pelo Procurador da Assembleia ou pelo Procurador da Câmara”.<sup>20</sup>

Essa atuação em juízo pode ser realizada em diversos âmbitos do Direito que afetem de algum modo o funcionamento, a autonomia e a independência dos órgãos Legislativos ou seus direitos e prerrogativas institucionais.

### **5.1. Defesa da autonomia e independência funcional**

Inicialmente, destaca-se a personalidade judiciária dos Poderes Legislativos na defesa de sua autonomia e independência funcional, principalmente nos casos de conflitos com outros órgãos estatais, já que todo órgão público é dotado de competências funcionais específicas estabelecidas pela Constituição, por leis ou atos normativos.<sup>21</sup>

José dos Santos Carvalho Filho observa que “não há também como negar que se afigura possível a formação de *conflitos interorgânicos*, significando a existência de pretensão de um órgão a que outro se opõe”.<sup>22</sup>

A independência entre os Poderes constituídos faz com que cada um deles tenha vontade própria. Apesar da harmonia entre eles, é inevitável o surgimento de conflitos, o que legitima judiciariamente o Poder Legislativo a se valer de sua

---

<sup>20</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 24.

<sup>21</sup> MENEZES, Igor Silva de. Anotações acerca da capacidade judiciária das câmaras municipais: Uma proposta de responsabilização da câmara por seus atos de gestão. *Revista de direito público*, v. 6, n. 1, p. 117, jan./abr. 2011.

<sup>22</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade judiciária dos órgãos públicos. *Revista da Emerj*, v. 5, n. 19, p. 163-164, 2002.

Procuradoria-Geral, Consultoria-Geral ou Advocacia-Geral para a defesa em juízo e em nome próprio de suas competências constitucionais e legais.

Edvaldo Fernandes, em estudo sobre a Advocacia do Senado Federal com salvaguarda das competências constitucionais do Congresso Nacional, observa que os conflitos entre Poderes envolvem questões complexas, o que destaca a importância da legitimação judiciária do Poder Legislativo em juízo:

“Como os conflitos federativos e de disputa interpoderes em sede judicial envolvem questões de altíssima complexidade, convém ao Senado manter uma organização jurídica própria para ampliar a probabilidade de sucesso nesses embates.

(...)

Por conseguinte, é inegável que a institucionalização de uma advocacia independente do Poder Executivo favorece a afirmação do Poder Legislativo em um cenário político judicializado”.<sup>23</sup>

Portanto, resta evidenciado a importância da legitimação judiciária do Poder Legislativo na defesa de sua autonomia e independência funcional.

Não se exige necessariamente, para a legitimidade judiciária dos Poderes Legislativos, a ocorrência de conflito entre diferentes órgãos públicos e a violação de interesses institucionais. Os Poderes Legislativos possuem legitimidade judiciária para estar em juízo, em nome próprio, na defesa de sua autonomia e independência funcional, orçamentária e financeira ou de seus direitos ou prerrogativas institucionais, mesmo em casos em que não haja conflito com outros órgãos públicos.

Neste ponto, importante registrar extensa experiência da Advocacia Pública Legislativa nos últimos anos em demandas que, a princípio, não estariam compreendidas no seu campo de atuação, logo, transportando para a Advocacia Pública do Poder Executivo tal mister.

<sup>23</sup> FERNANDES, Edvaldo. A institucionalização da advocacia do Senado Federal com salvaguarda das competências constitucionais do Congresso Nacional. Centro de estudos da Consultoria do Senado, Textos para discussão, p. 6, ago. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudios1.html> Acesso em: 20 jul. 2020.

Veza por outra são intentadas demandas por servidores que guarnecem o quadro de pessoal dos Poderes Legislativos, ou que estão em vias de ingressar, visando tão só a implementação de obrigações de fazer ou não fazer, apartada da obrigação de pagar quantia certa, cujos reflexos recairiam na sistemática dos precatórios.

Se adotar uma interpretação da unicidade de defesa do Poder Público *hiperbólica* continuar-se-á a excluir as Advocacias Públicas Legislativas das demandas, tal como vem ocorrendo cegamente no âmbito de alguns foros judiciais.

É o que ocorre nos casos de propositura de demanda, na qual o candidato a cargo de carreira no Poder Legislativo pleiteia sua nomeação, conquanto fazer parte do quadro de reserva ou, até mesmo, dentro do quantitativo fixado no edital do certame.

Não raras as vezes a Advocacia Pública do Poder Executivo, inobstante brilhantes fundamentos normativos e jurisprudenciais existentes, queda-se inerte sobre situações fáticas que impediriam a concretização da pretensão autoral deduzida em juízo, a exemplo da necessária interpretação não só do quantitativo de servidores que impedem novas nomeações, como dos planos de cargos, carreiras e salários, em sua maioria, diverso dos estabelecidos para os demais Poderes (Executivo e Judiciário). Nesta situação deve-se admitir a o Poder Legislativo em juízo.

Portanto, em casos de conflito do Poder Legislativo com outros Poderes ou outros órgãos estatais, aquele terá legitimidade judiciária para ser parte em juízo, por sua Procuradoria-Geral, Consultoria-Geral ou Advocacia-Geral, na defesa de sua autonomia e independência funcional.

## **5.2. Defesa da autonomia e independência funcional em processos coletivos**

Um dos casos que nos parece evidente a personalidade judiciária do Poder Legislativo em que não há diretamente conflito com outros órgãos públicos ocorre nos processos coletivos.

Os processos coletivos são aqueles voltados à tutela dos direitos e interesses difusos, não pertencentes individualmente a uma pessoa considerada,



mas sim a uma coletividade. No Brasil decorre de lei<sup>24</sup> a classificação desses direitos em difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os “interesses ou direitos difusos” são “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”; os “interesses ou direitos coletivos” são “os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”; e os “interesses ou direitos individuais homogêneos” são aqueles “decorrentes de origem comum”.

A Constituição e as leis estabelecem regras a respeito dos legitimados ativos e, para fins do que se pretende abordar no presente tópico, dos legitimados passivos nas demandas que versem sobre direitos coletivos.

As pessoas jurídicas de direito público por diversas vezes integram o polo passivo em processos coletivos e devem se defender em juízo em nome próprio na defesa de interesse próprio.

Por exemplo, a Constituição da República prevê em seu art. 5º, inciso LXXIII que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular *ato lesivo ao patrimônio público* ou de entidade de que o Estado participe, *à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Ela pode ser proposta em face das pessoas jurídicas de direito público (e também em face de pessoas privadas) e de “autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo”, nos termos do art. 6º, caput, da Lei 4.717/1965, a Lei da Ação Popular.

A ação popular é uma espécie de processo coletivo que possui legitimação bifronte da pessoa jurídica de direito público.<sup>25</sup>

Apesar de a legitimidade ativa na ação popular ser exclusiva do cidadão, o § 3º do art. 6º da Lei n. 4.717/1965 prevê que a pessoa

<sup>24</sup> Art. 81, parágrafo único, incisos I, II e III, da Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

<sup>25</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de processo coletivo. 2 ed. São Paulo: Método, 2014, p. 208.

jurídica de direito público (ou privado) poderá aderir ao polo ativo, em litisconsórcio com o cidadão que a propôs, ao dispor: “A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente”.

Como a ação popular visa proteger o patrimônio público, como fica a defesa em juízo do ato praticado pelo Poder Legislativo quando a pessoa jurídica de direito público da qual faz parte opta por integrar o polo ativo por manifestação expressa de sua Procuradoria-Geral, intimamente ligada ao Poder Executivo?

Nesta hipótese, o ato imputado como lesivo ao patrimônio público fica indefeso pela pessoa jurídica de direito público. Por esse motivo, nos parece que o Poder Legislativo, por sua Procuradoria-Geral, Consultoria-Geral ou Advocacia-Geral, possui personalidade judiciária para estar em juízo em defesa do ato praticado.

Trata-se, muitas vezes, da necessidade do Poder Legislativo praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa do seu funcionamento, de sua autonomia e de sua independência. As Procuradorias-Gerais, as Consultorias-Gerais ou as Advocacias-Gerais Legislativas, portanto, deverão assumir a defesa dos atos praticados pelos órgãos aos quais estão vinculados, quando a pessoa jurídica de direito público, por sua Procuradoria-Geral, aderir ao polo ativo da demanda.

Em síntese, a resposta para as demandas coletivas não poderá ocorrer *prima facie* pelo afastamento da legitimidade de o Poder Legislativo estar em juízo. O exame do caso concreto é que imporá ou não a necessária participação da Advocacia do Poder Legislativo.

### **5.3. Defesa da autonomia e independência financeira e orçamentária**

Por sua vez, a autonomia e a independência financeira e orçamentária estão ligadas diretamente ao funcionamento e autonomia das Casas de Leis.

Nota-se que esta autonomia do parlamento é reconhecida expressamente na formulação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções que, na lição do Harrison Leite, preceitua “que um ente não pode ser responsabilizado por obrigações de outro”.<sup>26</sup>

O referido princípio tem por finalidade evitar a penalização de quem não foi responsável diretamente pelos fatos, seja ao inibir sanções à administração pública por ato de gestão anterior,<sup>27</sup> seja por inibir a imposição de sanções ao Poder Executivo em razão de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo fato de um Poder não ter competência para intervir no âmbito administrativo de outro Poder, em face da autonomia institucional expressamente outorgada a ele pela Constituição.<sup>28</sup>

A responsabilização aconteceria quando, exemplificativamente, o Executivo estadual cumprir o limite de 49% de gasto de pessoal, conforme o artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>29</sup>, mas o Legislativo ou Judiciário não cumprirem – ultrapassando, hipoteticamente, o limite da soma total de 60% do limite do Estado e ensejando as sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, como explica Harrison Leite, “o descumprimento hipotético seria do Judiciário ou do Legislativo e não do Executivo”, portanto “não seria correto o Poder Executivo sofrer as sanções previstas em lei, visto que não deu causa à infração”.<sup>30</sup>

Trata-se de solução jurídica salutar, tanto para o Executivo quanto para a Casa Legislativa e as Cortes, eis que evidencia a autonomia financeira destes órgãos.

Nesse sentido, em poucas palavras, sob outro ângulo, quem despenderá recursos, de forma mensal, para materializar pretensa

<sup>26</sup> LEITE, Harrison. Manual de direito financeiro. 8 ed. Salvador: Juspodium, 2019, p. 546-548.

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.848. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento: 06 nov. 2014.

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 2.995. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento: 23 fev. 2018.

<sup>29</sup> “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...) II - na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados”.

<sup>30</sup> LEITE, Harrison. Manual de direito financeiro. 8 ed. Salvador: Juspodium, 2019, p. 548.

condenação, mormente quando se tratar de obrigação de trato sucessivo e que não descambará para a sistemática dos precatórios, cuja tutela constitucional foi incumbida ao Poder Executivo, é o Poder Legislativo, franqueando-lhe legitimidade judiciária para defender seu funcionamento, sua autonomia e sua independência financeira e orçamentária.

#### **5.4. Defesa dos direitos e prerrogativas institucionais**

A Constituição da República de 1988 assegura diversos direitos e prerrogativas institucionais às Casas Legislativas e aos seus membros, como forma de assegurar o livre exercício de suas funções constitucionais, principalmente as de fiscalizar e de legislar.

Os arts. 44 a 51 da Constituição preveem diversos direitos e prerrogativas institucionais tanto ao Poder Legislativo (arts. 44 a 51) quanto aos seus membros democraticamente eleitos pelo povo (art. 52 a 58).

Especificamente quanto aos Parlamentares, por estar em jogo a representatividade do povo brasileiro, são lhes assegurados a inviolabilidade civil e penal, por suas opiniões, palavras e votos, compreendida como a atipicidade de cometimento de crime ou contravenção, e a imunidade parlamentar (art. 53, *caput*).

Tanto a inviolabilidade quanto a imunidade devem ser analisadas, principalmente em atos ocorridos fora do Parlamento, à luz da conexão dos atos com o exercício do mandato ou a condição de parlamentar, não sendo, portanto, absolutas.<sup>31</sup>

Ademais, os Parlamentares: (i) têm a prerrogativa de função de serem submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal (art. 53, § 1º); (ii) não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, devendo os autos, nesse caso, serem remetidos à respectiva Casa Legislativa, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (art. 53, § 2º); (iii) em caso de recebimento de denúncia contra Parlamentar por crime ocorrido após a sua diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação penal. (art. 53, § 3º); e (iv) não são obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em

---

<sup>31</sup> NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. Direito constitucional brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 533-535.

razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações (art. 53, § 4º).

Dito isso, os Poderes Legislativos, por suas Procuradorias-Gerais, Consultorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, têm personalidade judiciária para a impugnar decisão judicial que determinou a citação como réus de Deputados Estaduais que aprovaram determinada lei objeto de ação popular ou de ação civil pública proposta pelo Ministério Público ou por outro ente legitimado. Isto porque a indicação dos Deputados como réus conflita com a prerrogativa institucional constitucionalmente lhes asseguradas para exercerem livremente o Poder outorgado pelo povo.<sup>32</sup>

Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça não reconheceu a personalidade judiciária da Câmara de Vereadores do Município de Lagoa do Piauí-PI para a propositura de ação inibitória com pretensão de afastamento da incidência de contribuição previdenciária sobre os vencimentos pagos aos próprios vereadores em face da Fazenda Pública Nacional e do INSS, por, em seu entender, não se tratar de defesa de prerrogativa institucional, mas de pedido de cunho patrimonial.<sup>33</sup>

O julgamento foi submetido à técnica de julgamento de recursos especiais repetitivos, tema repetitivo 348, e firmou a seguinte tese jurídica de observância obrigatória pelos juízes e tribunais: “A Câmara de Vereadores não tem legitimidade para postular provimento judicial objetivando afastar a incidência da contribuição previdenciária sobre os vencimentos pagos aos próprios vereadores”.

A tese acima fixada não deve ser aplicada *primo ictu oculi* para afastar a atuação do Poder Legislativo estar em juízo em todo em qualquer caso. Em outras situações, há a necessidade de se debruçar sobre a casuística para à luz do caso concreto analisar a possibilidade – muitas vezes, necessidade – de atuação da Procuradoria Legislativa.

<sup>32</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso em Mandado de Segurança n. 8.967-SP. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Relator para o acórdão: Ministro José Delgado. Julgamento: 9 nov 1999.

<sup>33</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Recurso Especial n. 1.164.017-PI, Relator: Ministro Castro Meira. Julgamento: 24 mar 2010.

A aplicação do precedente deve observar a sua *ratio decidendi*, ou seja, os seus fundamentos determinantes. O uso do precedente judicial envolve o estudo da coincidência fática, bem como dos fundamentos trazidos e debatidos. O precedente judicial determina os limites da discussão no caso concreto, possibilitando a sua utilização, de forma correta, pelo intérprete,<sup>34</sup> podendo ser demonstrada a distinção entre casos para o efeito de se subordinar, ou não, o caso sob julgamento a um precedente.<sup>35</sup>

Na esfera penal, também se faz crível a atuação da Advocacia Pública do Poder Legislativo. Ora, de acordo com o art. 53 da Constituição da República, Senadores e Deputados, assim que diplomados no cargo público, não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.<sup>36</sup>

Considerando que se trata de prerrogativa institucional inerente ao Poder Legislativo, não cabe ao congressista a capacidade de renunciá-la.

Desta sorte, caso a supramencionada situação ocorra, os autos do processo deverão ser remetidos no prazo de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, seja decidido a respeito da prisão (CF, art. 53, § 2º, c/c art. 27, § 1º).

Portanto, apenas em situação de flagrante em crime inafiançável um Parlamentar poderia ser preso cautelarmente. Assim, essas figuras públicas não

<sup>34</sup> STRECK, Lênio; ABOUD, George. O NCPC e os precedentes – afinal, do que estamos falando? In: DIDIER JR., Fredie (coord.) et al. Coleção Grandes Temas do Novo CPC. Vol. 3. Precedentes. Salvador: Juspodivm, 2015; OLIVEIRA, Pedro Miranda de; ANDERLE, Rene José. O sistema de precedentes no CPC projetado: engessamento do direito? Revista de Processo. Vol. 232. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014, p. 331-355 (versão eletrônica); NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 1313.

<sup>35</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. A ética dos precedentes: justificativa do novo CPC. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>36</sup> “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. § 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. § 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. § 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. § 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. § 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato”.

poderiam ser privadas de sua liberdade na modalidade de prisão temporária, ou mesmo em prisão preventiva.

O Supremo Tribunal Federal tratou sobre a imunidade dos Deputados Estaduais recentemente, ocasião em que denegou medidas cautelares nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5823<sup>37</sup>, 5824<sup>38</sup> e 5825<sup>39</sup>, as quais versam sobre a extensão das imunidades formais previstas no artigo 53 da Constituição Federal para Deputados Federais e Senadores, aos Deputados Estaduais.

Nesta senda, prevaleceu o entendimento do relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n 5823, Ministro Marco Aurélio, de que as regras da Constituição Federal relativas à imunidade dos Deputados Federais são aplicáveis aos Deputados Estaduais.

Desse modo, as Procuradorias-Gerais, Consultorias-Gerais ou Advocacias-Gerais possuem personalidade judiciária para a defesa de prerrogativas institucionais de membros do Poder Legislativo como é o caso da prisão cautelar de Parlamentar que se encontra no exercício das funções; da possibilidade de solicitação de participação de audiência de custódia; e do direito de cela especial e em boas condições do local de detenção de Parlamentares.

A participação da Advocacia Pública Legislativa na vistoria do ambiente de reclusão do Parlamentar pode possibilitar a garantia das prerrogativas e direitos assegurados pela Constituição Federal e Estadual aos Parlamentares em exercício de mandato eletivo.

Também parece possível e razoável a impetração do *habeas corpus* – remédio constitucional previsto no artigo 5º, inciso LXVIII da Constituição Federal, bem como nos artigos 647 e seguintes do Código de Processo Penal – pelo Poder Legislativo, por sua Procuradoria-Geral, Consultoria-Geral ou Advocacia-Geral, quando o paciente for Parlamentar, em caso de coação ou

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n 5823. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento: 08 mar 2019.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n 5824. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento: 22 mai. 2019.

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n 5824. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento: 08 mai. 2019.

ameaça à sua liberdade de locomoção, no exercício da representação de órgão do Parlamento ou do mandato eletivo.

Importante consignar que a impetração do remédio constitucional não envolve maiores dificuldades, tendo em vista a ampla legitimação atribuída pela Constituição da República para o seu uso.

É cediço que a hipótese mais comum é a impetração sob a forma preventiva, abarcando além da proteção contra ameaça de prisão, o direito de não autoincriminação.

Assim, sempre que evidenciado o interesse e/ou prerrogativa institucional dos Poderes Legislativos ou de seus membros, resta comprovada a legitimidade judiciária das Advocacias Públicas Legislativas para integrarem os polos passivos ou ativos.

### **5.5. Proibição de atuação na defesa dos interesses da própria pessoa jurídica de direito público**

Por fim, os Poderes Legislativos não possuem personalidade judiciária para atuar na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público do qual faz parte, sob pena de invadir a esfera constitucional de atuação destinada à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias-Gerais dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Poder Legislativo não tem personalidade judiciária, *prima facie*, para postular em juízo o afastamento da contribuição previdenciária incidente sobre o subsídio de detentores de mandato eletivo.<sup>40</sup> Na mesma linha, também não possui capacidade de ser parte e “discutir em juízo a validade da cobrança de contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento dos exercentes de mandato eletivo, uma vez que desprovida de personalidade jurídica, cabendo ao ente federado figurar no polo ativo da referida demanda”.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial n. 730.976-AL. Relator: Ministro Castro Meira. Julgamento: 12 set. 2008.

<sup>41</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial n. 696.561-RN. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 06 out. 2008.



Com efeito, a personalidade judiciária dos Poderes Legislativos para estarem em juízo por suas Procuradorias-Gerais, Consultorias-Gerais ou Advocacias-Gerais dos Poderes Legislativos são aquelas correlatas a atuação política do Poder Legislativo, que representam um risco de perturbação do equilíbrio e da separação entre os Poderes constituídos e que dizem respeito a sua autonomia e independência (funcional, financeira e orçamentária) e aos seus direitos e prerrogativas institucionais.<sup>42</sup>

Assim, o Poder Legislativo não possui personalidade judiciária para atuar em juízo na defesa de interesses da própria pessoa jurídica de direito público, em relação à atos que não lhes dizem respeito.

## 6. Conclusão

Diante de tudo o que foi apresentado, tem-se que a Advocacia-Geral da União apresenta a União em juízo e as Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios os apresentam em juízo.

No entanto, restou evidenciado que, malgrado consenso que os Poderes Legislativos não possuem personalidade jurídica, estes órgãos têm personalidade judiciária para estar em juízo, em nome próprio, em determinadas circunstâncias e respeitada o exame do caso concreto. O simples fato de inexistir personalidade jurídica não significa, necessariamente, a incapacidade processual.

Os Poderes Legislativos em juízo serão apresentados por suas Procuradorias-Gerais, Consultorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, na defesa de sua autonomia e independência (funcional, financeira e orçamentária) e dos seus direitos e prerrogativas institucionais, além da atividade de prestar informações nos mandados de segurança que ataquem atos por eles praticados e na defesa da constitucionalidade de dispositivos questionados por ações de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal ou os respectivos Tribunais de Justiça.

<sup>42</sup> FERNANDES, Edvaldo. A institucionalização da advocacia do Senado Federal com salvaguarda das competências constitucionais do Congresso Nacional. Centro de estudos da Consultoria do Senado, Textos para discussão, p. 21, ago. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html> Acesso em: 20 jul. 2020.

É necessário ressaltar que apesar do reconhecimento da capacidade judiciária do Poder Legislativo, inexistente um rol taxativo que delimite seu âmbito de atuação. A defesa da autonomia, da independência (funcional, orçamentária e financeira) e dos direitos e prerrogativas institucionais do Poder Legislativo pode ocorrer em todos os ramos do direito.

Por fim, o Poder Legislativo não possui personalidade judiciária para atuar em juízo na defesa de interesses da própria pessoa jurídica de direito público, mormente em relação à atos que não lhes dizem respeito.

### **Bibliografia**

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Enunciado 525, Súmula, julgado em 22 abr 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Primeira Seção. Recurso Especial n. 1.164.017-PI, Relator: Ministro Castro Meira. Julgamento: 24 mar 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Segunda Turma. Recurso Especial n. 730.976-AL. Relator: Ministro Castro Meira. Julgamento: 12 set. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Primeira Turma. Recurso Especial n. 696.561-RN. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 06 out. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Primeira Turma. Recurso em Mandado de Segurança n. 8.967-SP. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Relator para o acórdão: Ministro José Delgado. Julgamento: 19 nov. 1999.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n 5824. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento: 22 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n 5823. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento: 08 mar 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n 5824. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento: 08 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Pleno. Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 2.995. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento: 23 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Pleno. Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.848. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento: 06 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 07 dez 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1557. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgamento: 31 mar 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 175. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Julgamento: 03 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo. Apelação n. 0008744-12.2011.8.11.0003-179950/2015. Relatora: Desembargadora Helena Maria Bezerra Ramos. Julgamento: 08 out 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Terceira Câmara de Direito Público. Agravo de Instrumento n. 8000227-94.2018.8.24.0900. Relator: Desembargador Jaime Ramos. Julgamento: 29 jan. 2019.

BUENO, Cassio Scarpinella. Curso sistematizado de direito processual civil. São Paulo: Saraiva, 2020, v. 1.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade judiciária dos órgãos públicos. Revista da Emerj, v. 5, n. 19, p. 160-168, 2002.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FERNANDES, Edvaldo. A institucionalização da advocacia do Senado Federal com salvaguarda das competências constitucionais do Congresso Nacional. Centro de estudos da Consultoria do Senado, Textos para discussão, p. 6, ago. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudosl.html> Acesso em: 20 jul. 2020.

LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das Câmaras Municipais – Comentário de Victor Nunes Leal. Revista de direito administrativo, v. 15, p. 53-54, 1949.

LEITE, Harrison. Manual de direito financeiro. 8 ed. Salvador: Juspodium, 2019.

MENEZES, Igor Silva de. Anotações acerca da capacidade judiciária das câmaras municipais: Uma proposta de responsabilização da câmara por seus atos de gestão. Revista de direito público, v. 6, n. 1, p. 111-126, jan./abr. 2011.

NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. Direito constitucional brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil. Vol. único. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

OLIVEIRA, Pedro Miranda de; ANDERLE, Rene José. O sistema de precedentes no CPC projetado: engessamento do direito? Revista de Processo, v. 232, p. 331-355, 2014.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários ao Código de Processo Civil. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, t. 01.

PORTUGAL. Decreto-Lei n. 29.637, de 28 de maio de 1939 (Código de Processo Civil). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/198191> Acesso em 21 jul 2020.

SANTOS, Welder Queiroz dos. Comentários ao art. 70 e ao art. 75. In: CAMARA, Helder Moroni (Coord.). Código de Processo Civil comentado. São Paulo: Almedina, 2016.

STRECK, Lênio; ABOUD, Georges. O NCPC e os precedentes – afinal, do que estamos falando? In: DIDIER JR., Fredie et al (coord.). Precedentes. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 3.)

VILANOVA, Lourival. Causalidade e relação no direito. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.