

PERSONALIDADE JUDICIÁRIA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

Procurador de Justiça / RJ. Professor da EMERJ e da EMATRA

1. O processo judicial, como instrumento do exercício da função jurisdicional, configura-se como o mecanismo jurídico através do qual são dirimidos os conflitos intersubjetivos, aqueles que se caracterizam pela existência de uma pretensão à qual é oposta pretensão contrária (resistência).

Não havendo autocomposição - meio pelo qual se solucionam litígios pelo acordo entre os interessados - ou a adoção do juízo arbitral, os conflitos têm que ser resolvidos pelos órgãos jurisdicionais. A aplicação em concreto do direito objetivo, “*o Estado a realiza através do processo e mediante o exercício de uma de suas funções básicas, que é a jurisdição*”, como classicamente consigna JOSÉ FREDERICO MARQUES (**Manual de Direito Processual Civil**, Saraiva, v. 1, 1974, p. 1).

2. **Processo**, como categoria jurídica que é, não serve como instrumento apenas da jurisdição. Representa, isto sim, uma relação jurídica entre certas pessoas, que se desenvolve por meio de atos, pronunciamentos, documentos, atividades, sempre alvitando determinado fim. O elemento teleológico (ou finalístico) é essencial à noção de processo.

Por isso, já tivemos a oportunidade de assinalar que para cada uma das funções estatais deverá haver um tipo especial de processo. Daí termos processo legislativo, processo judicial e processo administrativo. Todos são processos, variando apenas no fim a que se preordenam. No processo legislativo, o fim é a edição da lei; no processo judicial, alvitra-se a prolação de sentença; e no processo administrativo, persegue-se uma conduta administrativa, normalmente retratada pela prática do ato administrativo (nosso **Processo Administrativo Federal**, Lumen Juris, 2001, p. 6 e 7).

Sendo assim, não parece tecnicamente correto afirmar que o processo é o instrumento da jurisdição. Instrumento da jurisdição é, isto sim, o processo

judicial. Aliás, inexistente qualquer elemento no direito objetivo que denuncie que o processo é exclusivo da jurisdição. Ao contrário, a Constituição refere-se a “*processo legislativo*” (art. 59) e a “*processo administrativo*” (art. 5º, LV).

Como as presentes observações se dirigem ao exercício da função jurisdicional, temos em mira especificamente o processo judicial, este sim, o instrumento através do qual se materializa o exercício da função judicante.

Sob a ótica do direito processual, a conceituação de processo é clássica: trata-se de mecanismo pelo qual se resolvem conflitos de interesses. Nos dizeres de MOACYR AMARAL SANTOS, “*é meio de que se vale o Estado para exercer sua função jurisdicional, isto é, para resolução de lides e, em conseqüência, das pretensões*” (**Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**, Saraiva, 1977, v. 1, p. 233).

3. A relação processual, entretanto, não se forma livremente, ou ao mero alvedrio do Juiz ou dos interessados. Qualificando-se como relação *formal*, reclama a presença de certos requisitos necessários à existência e à validade da relação processual. Tais requisitos constituem os *pressupostos processuais*.

Na correta observação de ALEXANDRE FREITAS CÂMARA, pressupostos processuais de existência são aqueles indispensáveis para que se forme a relação processual, ao passo que os pressupostos processuais de validade são os requisitos exigidos para o desenvolvimento regular do processo (**Lições de Direito Processual Civil**, Lumen Juris, v. 1, 2000, p. 200).

Embora não haja unanimidade em relação ao elenco dos pressupostos processuais, é razoável adotar o critério seguido pelos processualistas modernos, segundo o qual o processo reclama a presença de três pressupostos fundamentais: 1º) órgão estatal investido na jurisdição; 2º) partes capazes; 3º) demanda regularmente formulada.

Esses três pressupostos atendem a critérios próprios. Assim, o órgão jurisdicional é exigido pelo critério *orgânico*; a capacidade das partes, pelo critério *subjetivo* (pois que são os sujeitos do processo); e a regularidade da demanda, pelo critério *formal*. Faltante qualquer deles, poder-se-á considerar que a relação processual está inapta a ser formada ou a ter desenvolvimento válido e regular.

Para o fim dos presentes comentários, nosso foco será o pertinente às partes capazes.

4. O pressuposto processual concernente às partes envolve três aspectos quanto à capacidade: 1º) capacidade de ser parte; 2º) capacidade de estar em juízo; 3º) capacidade postulatória.

A capacidade de ser parte é aquela que permite à pessoa ou a algum ente jurídico figurar na relação processual. Capacidade de estar em juízo (também denominada de *legitimatio ad processum*) é a aptidão jurídica para ser participante da relação processual, em nome próprio ou alheio (HUMBERTO THEODORO JUNIOR, **Curso de Direito Processual Civil**, Forense, v. 1, 1999, p. 78). E a capacidade postulatória consiste na possibilidade que tenha o indivíduo de formular, por si ou representado por outrem, a pretensão processual.

Cuida-se de pressupostos inconfundíveis. Tanto é assim que é possível que a pessoa seja capaz de ser parte, mas não o seja de estar em juízo. É o caso dos incapazes. Podem ser partes no processo; têm o direito de formular pretensão através do processo; mas se lhes veda a possibilidade de estarem em juízo. Por outro lado, pode a pessoa ter as capacidades de ser parte e de estar em juízo, mas lhe faltar a capacidade postulatória, ou seja, não ter quem possa representá-la no processo para o fim de formular a pretensão ao órgão jurisdicional.

Desses pressupostos específicos em relação à parte, interessa-nos de perto a capacidade de ser parte.

5. A regra fundamental sobre a capacidade de ser parte está contida no art. 7º, do Código de Processo Civil: “*Toda pessoa que se acha no exercício dos seus direitos tem capacidade para estar em juízo*”.

A regra, é verdade, alude à capacidade de estar em juízo, exigindo a lei que, para tê-la, a pessoa deve estar no exercício dos seus direitos. Mas é verdade também que a capacidade de estar em juízo é um “*plus*” em relação à capacidade de ser parte. Desse modo, é possível extrair do dispositivo a regra pertinente a esta última capacidade

Ao referir-se à “*pessoa*”, a lei processual obviamente atrelou a capacidade de ser parte ao fato de o participante da relação processual ser dotado de *personalidade*. Em outras palavras, os sujeitos da relação processual devem ser pessoas, físicas ou jurídicas, *mas pessoas*. Essa é a regra geral.

Foi esse o motivo pelo qual MOACYR AMARAL SANTOS (ob. e vol. cit., p. 298), ao tratar da capacidade de ser parte, fez expressa alusão ao art. 2º do Código Civil: “*Todo homem é capaz de direitos e obrigações*

na ordem jurídica". Esse dispositivo há de ser conjugado com o art. 4º, que trata da personalidade civil do homem (pessoa física), e com o art. 13, que faz referência à personalidade jurídica (pessoa jurídica).

Em suma, podemos afirmar que, em princípio, tem capacidade de ser parte a pessoa física ou jurídica.

6. Atendendo, porém, a determinados aspectos especiais na ordem jurídica, a lei processual admitiu também como dotados de capacidade de ser parte alguns conglomerados jurídicos, que, não obstante despidos de personalidade jurídica de direito material, são autorizados a figurar na relação processual como se fossem pessoas. São as denominadas "*peçoas formais*", ou seja, não têm a personalidade dotada da carga jurídica de direito material, mas equivalem formalmente às pessoas no que toca à possibilidade de figurarem no processo.

Como tais conglomerados jurídicos não têm personalidade de direito material, mas valem como pessoas na relação processual, alguns estudiosos têm empregado a expressão "*personalidade judiciária*" para indicar que, ao menos para o processo, são tratados como pessoas.

Afigura-se indispensável, todavia, que a lei, *de forma expressa*, indique quando o conglomerado tem capacidade de ser parte. Significa que, no silêncio da lei, nenhum conglomerado tem tal capacidade, por mais numerosos que possam ser os efeitos e reflexos jurídicos decorrentes de sua posição no cenário do direito.

O Código de Processo Civil aponta os casos, alguns clássicos, de pessoas formais: a massa falida (art. 12, III); o espólio (art. 12, V); o condomínio (art. 12, IX); a sociedade sem personalidade jurídica (art. 12, VII). Como guardam similitude com as pessoas jurídicas materiais, o Código, ao mesmo tempo em que as admite como partes, indica as pessoas físicas que as representarão em juízo, ativa e passivamente.

Diante de tais premissas, é correto afirmar que a capacidade de ser parte, como pressuposto processual, pode materializar-se de três formas: 1ª) por pessoas físicas (personalidade geral); 2ª) por pessoas jurídicas (personalidade jurídica); 3ª) por pessoas formais (personalidade judiciária).

7. No aprofundamento da análise da capacidade de ser parte, é lícito indagar: os órgãos públicos têm capacidade de ser parte?

Já tivemos a oportunidade de conceituar o órgão público "*como o compartimento na estrutura estatal a que são cometidas funções determinadas, sendo integrado por agentes que, quando as executam, manifestam*

a própria vontade do Estado” (nosso **Manual de Direito Administrativo**, Lumen Juris, 8. ed., 2001, p. 9).

Pelo conceito, é fácil verificar que há intrínseca relação entre o órgão público e a pessoa de direito público. Esta é que é a unidade jurídica, e, portanto, dotada de personalidade jurídica. O órgão público é cada um dos centros internos de competência administrativa, ou seja, cada célula dotada de funções previamente determinadas. Sendo assim, o órgão configura-se como ente jurídico *despersonalizado*, vale dizer, como integrante da pessoa há de ser naturalmente despedido de personalidade jurídica.

É verdade que, na esteira da doutrina de OTTO GIERKE, a relação entre o órgão e a pessoa funda-se no *princípio da imputação volitiva*. Significa que a manifestação emanada de um órgão (e materializada pelo respectivo agente público) é atribuída externamente à pessoa jurídica a cuja estrutura organizacional pertença. E isso porque cada vez que um órgão externa a vontade é a própria pessoa que, sob um ângulo jurídico, a manifesta de modo a que possa produzir efeitos jurídicos.

Ora, na medida em que o órgão público não é pessoa (mas apenas integra a pessoa), temos que chegar à conclusão de que não pode ser parte no processo, pois que lhe falta o pressuposto processual, exigível e inarredável, relativo à capacidade de ser parte. E quem deverá ter essa capacidade? Exatamente a pessoa jurídica de direito público a cuja estrutura pertencer o órgão público.

Para exemplificar, se um Ministério, como órgão da administração federal, exterioriza uma vontade, a imputação desta será atribuída à União Federal, que é a pessoa jurídica a que pertence o Ministério. Havendo relação processual decorrente dessa manifestação volitiva, parte será a União, e não o Ministério. Se a viatura da Secretaria de Educação do Estado causa danos a alguém, os efeitos jurídicos da conduta não serão imputados à Secretaria, que é um órgão, mas sim ao Estado, este sim, a pessoa a que pertence o órgão. A Câmara Municipal é um órgão; pessoa será o Município no qual esteja integrada. O Tribunal Regional do Trabalho também é um órgão; a pessoa a cuja estrutura pertence é a União Federal. E assim sucessivamente.

A regra - é oportuno destacar - incide sobre qualquer tipo de processo, incluindo a relação processual trabalhista, cuja fisionomia busca fundamento nas regras do Código de Processo Civil. Apesar disso, há regra na legislação trabalhista em cujas linhas se encontra a mesma conclusão. O art. 839, da

CLT, por exemplo, averba que a reclamação poderá ser apresentada pelos empregados (pessoas físicas) e empregadores (pessoas jurídicas), pessoalmente ou por seus representantes, e também pelos sindicatos de classe (pessoas jurídicas). Embora não o tenha dito expressamente, o dispositivo está a demonstrar que tem capacidade de ser parte numa reclamação trabalhista quem seja dotado de personalidade (física, jurídica ou judiciária).

8. Haverá, contudo, - é imperioso reconhecer - certas situações que, por sua especificidade, não podem ser enfrentadas por esse tipo de solução.

Primeiramente, é preciso admitir que todo e qualquer órgão público é dotado de competência específica, ou seja, de um feixe de funções que a lei lhe outorga. Depois, 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.

Quando se cuida de órgãos subalternos, os eventuais conflitos que venham a surgir podem muito bem ser dirimidos pelos órgãos superiores. Se duas Divisões de um Departamento administrativo assumem posições contraditórias, é o Diretor do Departamento que vai traçar a posição a ser obedecida.

O problema, porém, ocorre quando o conflito se instala entre os órgãos basilares das pessoas públicas, como, por exemplo, um conflito entre uma Assembléia Legislativa e o Executivo do Estado. Ou entre a Câmara Municipal e a Prefeitura. Ou, ainda, entre um Tribunal estadual e o Poder Executivo.

Tais conflitos têm como causa uma de duas ocorrências: 1^a) violação de direito subjetivo do órgão; 2^a) 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 o 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 de 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 como ré no processo. 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 mecanismo de defesa contra ofensa de seus direitos ou invasão de sua competência, doutrina e jurisprudência têm assentado a solução de admitir 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.

Em pioneiro trabalho sobre o tema, publicado na **Revista de Direito Administrativo**, v. 15 (jan/março, 1949, p. 46), e reproduzido na obra **Problemas de Direito Público** (Forense, p. 424/439), VITOR NUNES LEAL já deixava assentado com toda a sua autoridade de publicista:

*“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 conseqüências 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.”*

A lição do saudoso publicista fala por si mesma. Se um determinado órgão público tem direitos conferidos pelo ordenamento jurídico, não se

pode admitir que esse mesmo ordenamento não possua instrumento jurídico para a proteção de tais direitos. Afinal, ser titular do direito e não poder defendê-lo é o mesmo que não ter o direito.

O instrumento de defesa, então, há de ser a ação judicial em que o órgão figure como parte autônoma, independentemente da pessoa a que pertence. É o órgão com personalidade judiciária.

10. A jurisprudência tem dado suporte a tal entendimento. O Tribunal de Justiça de Goiás já decidiu:

“MUNICÍPIO - PODER EXECUTIVO - ORÇAMENTO - REPASSE - OBRIGATORIEDADE - MANDADO DE SEGURANÇA. Tem o Poder Executivo Municipal, por força de preceito constitucional, o dever de repassar à Câmara Municipal, até o dia 20 de cada mês, o valor em dinheiro correspondente ao duodécimo do orçamento destinado ao Poder Legislativo. A inobservância dessa mandamentação fere direito líquido e certo do Legislativo a ser restabelecido por mandado de segurança” (Duplo Grau de Jurisdição 4.659-8, 3ª Câm. Cív., unânime, julg. em 21.8.97, *apud* ADCOAS 8156413).

O Tribunal de Alçada de S. Paulo decidiu no mesmo sentido, registrando que *“o Prefeito é parte legítima para impetrar mandado de segurança contra ato da Câmara de Vereadores”* (Agr. Petição nº 46.895, Rel. Des. Flávio Torres, julg. 27.11.61).

Não obstante, é preciso distinguir. A capacidade de ser parte não é admitida quando a pretensão do órgão consiste na reivindicação de meros direitos patrimoniais. Aqui o interesse direto não é do órgão, mas sim da pessoa jurídica a que pertence. Nesse sentido, decidiu o 2º Tribunal de Alçada de S. Paulo, consignando que *“a Câmara Municipal é ente político que não tem capacidade postulatória em ações de cunho patrimonial”* (Rec. ex-officio nº 527.208 - Pres. Prudente, 1ª Câm., Rel. Juiz Diogo de Salles, julg. em 21.9.98, *apud* ADCOAS 8172051).

A decisão é irreparável. Se a questão é de natureza meramente patrimonial, a capacidade de ser parte é da pessoa pública, e não de seus órgãos, tudo, como visto, em razão do princípio da imputação volitiva de GIERKE. Para exemplificar, se alguém provoca danos à Assembléia Legislativa do Estado, ou ao Tribunal de Justiça, ou ao Ministério Público, a parte autora

será o Estado, e não o órgão que diretamente sofreu o prejuízo. Nesse caso, aplicar-se-á a regra geral de que a capacidade de ser parte deve ser atribuída a quem tenha personalidade jurídica.

11. Tais soluções devem ser adotadas em qualquer tipo de relação processual, eis que a capacidade de ser parte constitui pressuposto processual pertinente ao processo em si, independente da via específica por onde tramite.

Na esfera trabalhista, portanto, são inteiramente aplicáveis os postulados acima. Como é praticamente impossível que haja conflitos interorgânicos de órgãos superiores na via da Justiça do Trabalho, deverá ser aplicada a regra geral segundo a qual é a pessoa pública que tem que ser parte, e não os seus órgãos.

Se, em determinado Município, os servidores da Câmara Municipal são regidos pelo regime trabalhista, eventual reclamação trabalhista deve ser ajuizada em face do Município, que é a pessoa pública, e não em face da Câmara, que é mero órgão despersonalizado. Se um servidor trabalhista integra o quadro de um Tribunal estadual, a reclamação deve ser ajuizada em face do Estado, e não do Tribunal. Nessas hipóteses, há de aplicar-se a regra geral de que parte é a pessoa jurídica à qual é imputada a conduta de seus órgãos internos.

12. Com tais observações, chegamos a algumas conclusões.

Primeiramente, há de se concluir que os órgãos públicos, como entes despersonalizados que são, não têm capacidade de ser parte na relação processual, capacidade essa que deve ser atribuída à pessoa jurídica pública a cuja estrutura pertença.

Depois, é preciso reconhecer que, a despeito da regra geral, tem sido plenamente admitida a sua personalidade judiciária, desde que, é claro, atendidas as condições acima enunciadas - serem eles integrantes da estrutura superior da pessoa federativa; terem a necessidade de proteção de direitos e competências outorgadas pela Constituição; e não se tratar de direitos de natureza meramente patrimonial.

Por fim, não custa lembrar que as regras pertinentes aos pressupostos processuais, e especialmente à capacidade de ser parte, alcançam qualquer tipo de relação processual, inclusive o processo trabalhista, que adota, nesse particular, os mesmos parâmetros acolhidos na teoria geral do processo. ◆