

RODRIGO EMANUEL DE ARAÚJO DANTAS

**AS CÂMARAS MUNICIPAIS EM JUÍZO**

São Paulo  
2024

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
FACULDADE DE DIREITO

RODRIGO EMANUEL DE ARAÚJO DANTAS

## **AS CÂMARAS MUNICIPAIS EM JUÍZO**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, Área de concentração Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Luís Ferreira da Rocha

São Paulo  
2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

### **Catálogo na publicação**

Bibliotecária Véra Lucia de Campos Octaviano CRB/8-848

Dantas, Rodrigo Emanuel de Araújo

D215c      As câmaras municipais em juízo / Rodrigo Emanuel de Araújo  
Dantas; orientador: Prof. Dr. Silvio Luís Ferreira da Rocha. São Paulo,  
2024.

129 f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Pontifícia  
Universidade Católica, São Paulo, 2024.

1. Teoria do órgão. 2. Personalidade judiciária. 3. Câmaras  
municipais. 4. Sujeito de direito. 5. Relação jurídica processual. I.  
Rocha, Silvio Luiz Ferreira da, orient. II. Título.

CDD

*“Se o ensino de Engenharia falhar, as máquinas emperram, os prédios desabam; se falhar o de Medicina, os pacientes adoecem e morrem; mas, se o ensino de Direito falhar, tudo emperra, tudo desaba, todos adoecem e morrem – de morte morrida ou matada – a começar pelo projeto de construir uma sociedade justa, livre, solidária, onde se respeite a igualdade, a segurança, os valores sociais do trabalho, a propriedade, a liberdade, a vida, a dignidade da pessoa humana, enfim, todos os vetores indispensáveis à erradicação da miséria moral e material”.*

Édson Martins Areias

DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo. *As câmaras municipais em juízo*. Orientação: Prof. Dr. Silvio Luís Ferreira da Rocha. 2024. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2024.

Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_.

### Banca Examinadora

Prof. Dr. Prof. Silvio Luís Ferreira da Rocha (orientador) \_\_\_\_\_

Instituição: PUC São Paulo \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Marcio Cammarosano \_\_\_\_\_

Instituição: PUC São Paulo \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior (examinador externo) \_\_\_\_\_

Instituição: Universidade Federal de Pernambuco \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

## **DECLARAÇÃO DE ÉTICA E RESPEITO AOS DIREITOS AUTORAIS**

Declaro para os devidos fins que a pesquisa foi por mim elaborada e que não há nesta dissertação cópias de publicações de trechos de títulos de outros autores sem a respectiva citação, nos moldes da NBR n.º 10.520/2023.

São Paulo, 29 de julho de 2024.

Rodrigo Emanuel de Araújo Dantas

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, criador de todas as coisas, pelo dom da vida e da família.

Aos meus pais e avós, pelas sementes de amor plantadas que agora germinam e trazem os bons frutos.

Aos meus filhos, por me tornarem um ser humano melhor através do amor incondicional.

À minha companheira Petrucia, pelo apoio, paciência e compreensão de que as muitas horas de dedicação aos estudos tinham um propósito e era necessário concretizá-lo. Às minhas enteadas Lara e Isadora, pelas doses semanais de leveza e despojamento.

À minha família e aos amigos, pelo apoio e incentivo. Um projeto ousado e grandioso nunca pode ser concretizado solitariamente.

Ao meu orientador Prof. Silvio Luís, pela imensa generosidade, desde o primeiro momento, pelo exemplo de profissional e ser humano, além de todo o apoio acadêmico para a materialização do projeto de dissertação.

Aos professores Márcio Cammarosano, Nathaly Campitelli Roque, Márcia Cristina de Souza Alvim, Miguel Horvacht Júnior e Jacintho Silveira Dias Arruda Câmara, por tão bem representarem a excelência humana e acadêmica da PUC/SP.

Ao professor Edilson Pereira Nobre Júnior, pela atenção e disponibilidade, além da referência como jurista e magistrado.

Aos professores e conterrâneos Robson Maia Lins e Nicodemos Victor, pelo apoio de sempre em solo potiguar ou na Terra da Garoa.

Aos colegas de Mestrado, companheiros de uma incrível jornada em busca do conhecimento.

Aos colegas da Procuradoria Legislativa, pelo convívio diário e crescimento intelectual no intercâmbio de ideias, fatores essenciais para o desenvolvimento de um tema de dissertação tão afeto às nossas demandas cotidianas em prol das prerrogativas do Poder Legislativo Municipal.

## DEDICATÓRIA

Dedico esta obra ao meu avô Severino Modesto de Araújo (*in memoriam*), pelo exemplo de dignidade, honradez e perseverança do homem sertanejo.

Aos meus pais Wilson (*in memoriam*) e Jurací, pelo esmero, carinho e dedicação em legar ao seu filho uma educação de qualidade e por acreditar que ela é capaz de mudar a vida de um indivíduo, de uma família e de um país.

Aos meus filhos Enzo e Laísa, na esperança de que as novas gerações façam do mundo um lugar melhor, mais humano e menos desigual.

## RESUMO

DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo. *As câmaras municipais em juízo*. Orientação: Prof. Dr. Silvio Luís Ferreira da Rocha. 2024. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2024.

As Câmaras Municipais são a instituição política que melhor representa o elo existente entre o cidadão e o poder do Estado. Sua importância histórica remonta aos dois primeiros séculos do período colonial brasileiro. Os desafios enfrentados por Portugal no processo de povoamento do território colonial, os altos custos envolvidos pela distância geográfica e o não atendimento aos seus propósitos mercantilistas levaram ao descaso da metrópole e às consequentes lacunas sociais, econômicas e políticas, determinantes para a primazia do poder local. Ressalte-se que a estrutura político-administrativa das Câmaras coloniais abrigava funções similares às atividades administrativa, legislativa e jurisdicional.

Apesar de ostentar a condição de órgão independente e representativo do Poder Legislativo Municipal na Constituição Federal de 1988, as Câmaras Municipais ainda sofrem com as consequências jurídicas de sua absoluta despersonalização, cujo dogma sedimentado pela Teoria do órgão foi incorporado pelos ordenamentos jurídicos. Nesse contexto, investiga-se a atuação das Câmaras Municipais frente à necessária defesa de suas prerrogativas próprias perante o Poder Judiciário, cuja noção de Personalidade judiciária constitui parâmetro jurisprudencial essencial para a atuação de órgãos de natureza constitucional como parte nas relações jurídicas processuais. A abordagem ainda envolve a análise de aspectos doutrinários e jurisprudenciais, com destaque para a contribuição fundamental do Ministro Victor Nunes Leal na defesa dos direitos das Câmaras Municipais, a partir da publicação de um artigo em 1949 analisando um precedente oriundo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que enfrentou a questão da legitimidade ativa das Câmaras Municipais em juízo.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores, em regra, diante da ausência da personalidade jurídica das Câmaras Municipais, somente reconhece sua Personalidade judiciária, e consequente legitimidade para atuar como parte processual ativa ou passiva, quando no exercício da defesa de sua autonomia, funcionamento ou independência, ou seja, a partir de um critério subjetivo-objetivo atrelado aos requisitos da demanda. A fórmula jurisprudencial desconsidera a condição inata de sujeito de direito das Câmaras Municipais, dotadas das capacidades de direito material e formal (processual), frente às diversas competências constitucionais, legais e regimentais.

A abordagem contemporânea da atuação das Câmaras Municipais em juízo exige a análise de aspectos da Teoria Geral do Estado, do Direito Constitucional, Administrativo, Civil e Processual Civil, inclusive dos principais dogmas da Teoria do órgão e do Direito organizacional do Estado. Faz-se necessário descortinar os principais óbices que impedem o direito ao livre acesso à tutela jurisdicional do Estado pelas Câmaras Municipais e outros órgãos primários da organização político-administrativa brasileira, de modo a lhes assegurar a garantia constitucional da Inafastabilidade da Jurisdição (art. 5º, XXXV da Constituição Federal).

**Palavras-chave:** Teoria do órgão. Câmaras Municipais. Personalidade judiciária. Sujeito de direito. Inafastabilidade do Poder Jurisdicional.

## ABSTRACT

DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo. *As câmaras municipais em juízo*. Orientação: Prof. Dr. Silvio Luís Ferreira da Rocha. 2024. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2024.

The Municipal councils are the political institution that best represents the link between citizens and state power. Their historical importance dates back to the first two centuries of Brazil's colonial period. The challenges faced by Portugal in the process of settling the colonial territory, the high costs involved due to the geographical distance and the failure to meet its mercantilist objectives led to the neglect of the metropolis and the consequent social, economic and political gaps, which determined the primacy of local power. It should be noted that the political-administrative structure of the colonial chambers encompassed functions similar to administrative, legislative and jurisdictional activities. Despite having the status of an independent and representative body of the Municipal Legislative Power in the 1988 Federal Constitution, Municipal Councils still suffer from the legal consequences of their absolute depersonalization, the dogma of which, established by the Theory of the organ, has been incorporated into legal systems. In this context, we investigate the role of municipal councils in the necessary defense of their own prerogatives before the Judiciary, whose notion of judicial personality is an essential jurisprudential parameter for the role of constitutional bodies as parties in procedural legal relations. The approach also involves the analysis of doctrinal and jurisprudential aspects, with emphasis on the fundamental contribution of Justice Victor Nunes Leal in defending the rights of Municipal Councils, from the publication of an article in 1949 analyzing a precedent from the Court of Justice of Rio Grande do Sul, which faced the issue of the active legitimacy of Municipal Councils in court. The case law of the Municipal Councils only recognizes their legal personality, and consequent legitimacy to act as an active or passive procedural party, when exercising the defense of their autonomy, functioning or independence, that is, based on a subjective-objective criterion, based on the requirements of the demand. The jurisprudential formula disregards the innate condition of Municipal Councils as subjects of law, endowed with material and formal (procedural) legal capacities, given their various constitutional, legal and regimental competences.

The contemporary approach to the role of municipal councils in court requires an analysis of aspects of the General Theory of the State, Constitutional, Administrative, Civil and Civil Procedural Law, including the main dogmas of the Theory of the organ and the Organizational Law of the State. It is necessary to uncover the main obstacles that impede the right of Municipal Councils and other primary bodies of the Brazilian political-administrative organization to have free access to the State's judicial protection, in order to guarantee them the constitutional guarantee of Inafastability of Jurisdiction (art. 5, XXXV of the Federal Constitution).

**Keywords:** Organ theory. Municipal councils. Judicial personality. Subject of law. Inafastability of Jurisdiction.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 - A TEORIA DO ÓRGÃO: ENTRE HISTÓRIA, DOGMÁTICA E DEFICIÊNCIAS DO DIREITO ORGANIZACIONAL DO ESTADO.....	18
1.1 Importância da Teoria do Órgão para a Teoria Geral do Estado e para o Direito Administrativo .....	18
1.2 A Construção da Noção de Órgão Público No Direito Estrangeiro .....	21
1.2.1 A escola organicista alemã e as diversas fases da teoria do órgão .....	21
1.2.2 As fragilidades dogmáticas acerca da noção de órgão público .....	23
1.2.3 A origem do conceito de órgão entre França e Alemanha e a primazia do órgão legislativo na manifestação do Estado .....	24
1.3 O Direito Organizacional do Estado e a Teoria do Órgão.....	27
1.3.1 A teoria do órgão frente ao frágil desenvolvimento teórico do direito organizacional do Estado .....	27
1.3.2 Organização do Estado e potestade organizatória .....	28
1.3.3 O papel fundamental das constituições no direito organizacional do Estado.....	31
1.4 A Centralidade da Imputação para a Concepção da Teoria do Órgão.....	33
1.4.1 Representação x Imputação .....	33
1.4.2 A metáfora orgânica e as disfuncionalidades de uma ficção dogmática .....	36
1.4.3 A imputação como fenômeno meramente normativo e a contribuição doutrinária de Hans Kelsen .....	38
CAPÍTULO 2 - ASPECTOS GERAIS ACERCA DA NOÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO.....	41
2.1 Dificuldades e Inconsistências da Noção de Órgão Sob a Égide do Estado Contemporâneo.....	41
2.1.1 Dificuldades metodológicas para a conformação de uma realidade jurídica multifacetada.....	41
2.1.2 A fragilidade do dogma da unicidade de atuação dos órgãos públicos diante da organização do Estado contemporâneo .....	42
2.2 Funcionalidades e Conceito de Órgão Público .....	44
2.2.1 Funcionalidades da construção da noção de órgão público.....	45
2.2.2 Aspectos gerais acerca da construção dos conceitos .....	46
2.2.3 Conceito de Órgão público .....	47
2.3 Aspecto Estrutural dos Órgãos Públicos.....	50
2.3.1 Elemento subjetivo .....	50
2.3.2 Elemento objetivo.....	53
2.3.3 Posição eclética dos órgãos públicos e a perspectiva dos conflitos interorgânicos.....	54

2.4	Controvérsias na Classificação dos Órgãos Públicos .....	56
2.4.1	A questão das classificações frente à multiplicidade de funções estatais e a ausência de cientificidade dos critérios .....	57
2.4.2	Classificação dos órgãos públicos quanto à posição estatal e sua importância para distinção dos órgãos fundamentais do Estado .....	58
2.4.3	A utilização da nomenclatura órgão para designar realidades administrativas distintas - órgãos (constitucionais) x órgãos (meros aparatos administrativos).....	59
2.5	O Fenômeno da Autonomização ou Subjetivização dos Órgãos Públicos .....	61
CAPÍTULO 3 - AS CÂMARAS MUNICIPAIS ENTRE A DESPERSONALIZAÇÃO, A PERSONALIDADE JURÍDICA E A PERSONALIDADE JUDICIÁRIA .....		65
3.1	Aspectos Gerais da Personalidade jurídica.....	65
3.1.1	A personificação como técnica jurídica.....	66
3.1.2	Sujeito x pessoa .....	69
3.1.3	As Câmaras Municipais têm Personalidade jurídica? .....	72
3.2	A Construção da Noção de Personalidade judiciária.....	75
3.2.1	O precedente paradigma que deflagrou a discussão acerca do reconhecimento da legitimidade processual ativa das Câmaras Municipais .....	75
3.2.2	A publicação do ensaio “Personalidade judiciária das Câmaras Municipais” pelo Ministro Victor Nunes Leal .....	76
3.2.3	A construção da noção de Personalidade judiciária e o resguardo das prerrogativas próprias das Câmaras Municipais .....	78
CAPÍTULO 4 - AS CÂMARAS MUNICIPAIS E AS CAPACIDADES DE DIREITO MATERIAL E PROCESSUAL.....		82
4.1	Contexto Amplo das Capacidades Jurídicas.....	82
4.1.1	Aspectos gerais .....	82
4.1.2	Sujeito de direito e dever jurídico na Teoria Pura do Direito .....	83
4.2	Das Capacidade Jurídicas .....	84
4.2.1	Da capacidade jurídica geral (capacidade de direito) .....	84
4.2.2	Da capacidade de fato (capacidade de exercício) .....	87
4.2.3	Da capacidade de ser parte (Personalidade judiciária) .....	88
4.2.3.1	Da capacidade de ser parte dos entes organizados sem personalidade jurídica (art. 75, IX do Código de Processo Civil) .....	92
4.2.4	Da capacidade processual (capacidade de estar em juízo ou <i>legitimatío ad processum</i> ) .....	93
4.2.5	Da capacidade postulatória .....	95
4.3	Da Legitimidade para a Causa ( <i>legitimatío ad causam</i> ).....	96
4.4	A Capacidade de Ser Parte ou Personalidade judiciária das Câmaras Municipais.....	99

CAPÍTULO 5 – A INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E A DEFESA INSTITUCIONAL DAS PRERROGATIVAS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS ....	102
5.1 Os Poderes da República e a Organização Administrativa do Estado.....	102
5.1.1 A harmonia e a independência entre os poderes.....	102
5.1.2 A Separação dos Poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos .....	105
5.1.3 A Separação dos Poderes e a intranscendência subjetiva das sanções financeiras sob a égide do Supremo Tribunal Federal .....	107
5.2 As Câmaras Municipais e a Defesa das Prerrogativas do Poder Legislativo em Juízo .....	110
5.2.1 Aspectos históricos, sociais e políticos do Brasil Colonial .....	110
5.2.2 A importância histórica das Câmaras Municipais na organização político- administrativa do Estado brasileiro .....	112
5.2.3 Aspectos práticos da atuação das Câmaras Municipais em juízo.....	113
5.2.3.1 As Câmaras Municipais na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.....	113
5.2.3.2 As Câmaras Municipais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal .....	117
CAPÍTULO 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	120
REFERÊNCIAS .....	126

## INTRODUÇÃO

As Câmaras Municipais são a instituição política mais importante na sedimentação da organização político-administrativa do Estado brasileiro. Sua configuração jurídico-política representa o elo mais próximo nas relações entre o cidadão e o poder do Estado. Seu poder e influência no período colonial, diante das lacunas deixadas por Portugal no processo de colonização, levaram à primazia do poder local.

A atuação das Câmaras foi determinante para a organização e o exercício do poder, especialmente nos dois primeiros séculos do período colonial. O descaso de Portugal decorreu das peculiaridades de uma colônia que não atendia às suas pretensões mercantilistas, pois não possuía ouro nem especiarias, nem constituía mercado fornecedor nem consumidor. A pujança do setor agrário, diante de uma economia fundada no setor primário, levou ao predomínio político das elites rurais locais através das figuras dos “homens bons”, únicos dotados da capacidade eleitoral ativa e legitimados a exercer o múnus de Vereador.

As Câmaras Municipais coloniais representavam o locus central da emanação do poder estatal, chegando a abrigar na sua estrutura uma representatividade similar às três funções estatais atuais, ou seja, sua composição era integrada, dentre outros, pelos Vereadores e Juízes ordinários, e além disso exerciam atribuições administrativas e fiscalizatórias similares às do atual Executivo municipal. Ao congregar o poder político, econômico e jurídico local, as Câmaras Municipais coloniais chegaram, na visão de José Afonso da Silva, a se sobrepor politicamente aos Governadores Gerais.

A primazia das Câmaras Municipais somente vai entrar em declínio no período imperial, diante da perda das funções executiva e jurisdicional. O centralismo do Império e a estruturação de um Poder Judiciário autônomo, aliado à instituição da figura do Prefeito no Brasil - que surgiu como uma espécie de delegado dos chefes dos Executivos provinciais (atuais Governadores) nas cidades e vilas no Período Imperial -, são fatos que contribuíram para o declínio do poderio das Câmaras Municipais.

No Período Republicano, as Câmaras Municipais alternaram bons e maus momentos. No geral, os períodos de instabilidade democrática afetaram sua liberdade institucional e a atuação dos seus membros. De outro lado, a instituição de rendas próprias para os Municípios na Constituição de 1934, a adoção do federalismo participativo, que passou a redistribuir parte dos tributos federais e estaduais para os Municípios na Constituição de 1946, além da inovação

da Constituição de 1988, que passou a considerar o Município como ente federativo, dotando-o de tríplice autonomia, fortaleceram as municipalidades e, conseqüentemente, as Câmaras Municipais.

Apesar do seu largo prestígio na história política do país, sua atuação como parte autônoma processual envolve óbices materiais e processuais. O dogma da absoluta despersonalização dos órgãos públicos sujeita as Câmaras Municipais a uma espécie de autorização do Poder Judiciário para que possam atuar como sujeito processual ativo ou passivo, ou seja, sua integração na relação jurídica processual depende da conformação da Personalidade judiciária, analisada sempre a partir das nuances do caso concreto.

O trabalho visa a analisar a atuação das Câmaras Municipais como parte processual no âmbito jurisdicional. Investiga-se, a partir de aspectos doutrinários e jurisprudenciais, os principais requisitos que legitimam sua atuação em juízo, diante de sua irrestrita despersonalização como consectário da Teoria do órgão. Também se averigüam quais as principais dificuldades na obtenção da tutela jurisdicional e os requisitos utilizados pelo Poder Judiciário para conformação da Personalidade judiciária.

Nesse contexto, investiga-se ainda a sedimentação da noção de Personalidade judiciária, especialmente a partir da difusão da obra do Ministro Victor Nunes Leal<sup>1</sup> que, da análise de um precedente firmado no julgamento de um Mandado de Segurança impetrado pela Câmara Municipal de Guaporé, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no ano de 1948, publicou um trabalho acerca da necessidade do resguardo dos direitos inerentes às Câmaras Municipais, tendo utilizado a expressão Personalidade judiciária, oriunda do Direito Português, como sinônima da capacidade de ser parte que as autorizava a atuar como parte processual.

A atuação das Câmaras Municipais em juízo envolve aspectos da Teoria Geral do Estado, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo, do Direito Civil e do Direito Processual Civil. As conseqüências práticas de sua atuação na ordem jurídica, diante do dogma da irrestrita despersonalização dos órgãos públicos, são analisadas ao se questionar se o fenômeno da personalização é meramente positivo ou seria plausível reconhecer uma personalidade jurídica anômala das Câmaras Municipais?

Por sua vez, a sedimentação da noção de Personalidade judiciária a partir da obra de Victor Nunes Leal é suficiente para admissão irrestrita da atuação das Câmaras em juízo? A

---

<sup>1</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 46-65, jan./mar. 1949.

conformação da capacidade para ser parte ou Personalidade judiciária das Câmaras Municipais seria uma exigência consentânea com os preceitos atuais do Direito Civil e Processual Civil? A utilização de uma espécie de cláusula geral, sedimentada pela jurisprudência, para caracterizar a Personalidade judiciária a partir da exigência de que a demanda envolva a discussão acerca da autonomia, independência ou funcionamento do órgão legislativo é legítima frente à condição de sujeito de direito das Câmaras Municipais?

O trabalho ainda perscruta sua condição de sujeito de direito frente às suas inúmeras competências constitucionais, legais e regimentais. A capacidade jurídica geral permite o exercício das diversas capacidades específicas de direito material e processual. Ressalte-se que a doutrina civilista contemporânea passou a rechaçar a visão clássica, que tratava como sinônimas as noções de personalidade jurídica e sujeito de direito, reconhecendo que há mais sujeitos de direito (gênero) do que entes personalizados (espécie), diante da perspectiva da titularização de direitos e obrigações na ordem jurídica também por sujeitos despersonalizados. Porém, quais as implicações práticas na atuação das Câmaras Municipais a partir da evolução doutrinária no Direito Civil e quais as repercussões no Direito Processual Civil?

O Direito Administrativo contemporâneo tem seus principais paradigmas idealizados pela Revolução Francesa, mas a preeminência da liberdade do cidadão frente ao Estado opressor, aliada à necessária promoção de igualdade entre os indivíduos, relegou os aspectos organizacionais do Estado a um plano secundário, fator decisivo para a postergação na construção dos parâmetros organizacionais do Estado.

As diversas fragilidades da Teoria do órgão também são abordadas frente ao precário desenvolvimento do Direito organizacional do Estado. Essa Teoria foi sedimentada a partir de três fases, tendo por gênese a construção teórica proposta pela escola organicista alemã. Suas fases iniciais apontam para o reconhecimento de uma personalidade incompleta ou quase-personalidade dos órgãos públicos, inclusive a admissão de uma concomitância entre a personalidade geral do Estado e a personalidade dos órgãos públicos. Porém, a última fase da Teoria do órgão vai sedimentar o dogma de sua irrestrita despersonalização.

Apesar da superação das Teorias do Mandato e da Representação na manifestação de vontade do Estado, a imputação dos efeitos ainda padece com as incongruências da metáfora biológica, utilizada como parâmetro para explicar a atuação das diversas estruturas internas estatais, numa similitude com a atuação dos órgãos de um organismo biológico. As críticas de Hans Kelsen acerca do mecanismo da imputação impulsionaram avanços dogmáticos na Teoria

do órgão, mas que consequências foram geradas pela rejeição da metáfora biológica pelo positivismo jurídico?

A pesquisa ainda se volta aos efeitos jurídicos provenientes da atuação dos órgãos públicos na ordem jurídica. Haveria uma atuação invariavelmente conjugada entre órgão e ente personificado, cujos efeitos devem ser suportados pela respectiva pessoa jurídica ou tal estruturação desconsidera o processo de autonomização ou subjetivização dos órgãos públicos, com efeitos de sua atuação para a própria esfera jurídica?

O dogma da despersonalização orgânica é agravado pela utilização de idêntica nomenclatura para designar realidades jurídicas essencialmente distintas, que utilizam o vocábulo órgão público para nominar estruturas administrativas estatais das mais diversas, desde órgãos constitucionais representativos dos Poderes até subdivisões administrativas internas de outros órgãos. Em contrapartida, a utilização do vocábulo órgão foi largamente difundida em diversas searas jurídicas com influxos próprios, desde o Direito Privado (Direito Civil e Empresarial) até o Direito Público (Direito Administrativo, Constitucional e Internacional), dificultando a construção de consensos acerca do seu conceito.

Após mais de um século e meio da concepção da Teoria do órgão, ainda pairam incertezas, incongruências e dissensos conceituais. Assim, busca-se também descortinar os aspectos gerais da noção de órgão público, no intuito de demonstrar como uma realidade jurídica multifacetada, composta por um elemento humano e um rol de competências legais, desempenha as funções de divisão administrativa interna de atribuições estatais e, ao mesmo tempo, permite a manifestação de vontade do Estado.

Nesse contexto, o aspecto estrutural ainda exige a análise dos elementos subjetivo e objetivo que os conformam. A classificação dos órgãos públicos vai permitir situar as Câmaras Municipais dentre os órgãos primários do Estado a partir de suas competências constitucionais, cuja independência de atuação é essencial para o exercício das funções legislativa e fiscalizatória dos atos do Executivo municipal.

Ressalte-se que a conformação dos órgãos públicos independentes e representativos dos Poderes na estrutura organizativa estatal reverberam diretamente na necessária paridade de armas entre os Poderes municipais. Há uma peculiaridade organizatória na configuração dos Municípios, pois somente congrega dois Poderes: o Executivo e o Legislativo. Contudo, apenas o Poder Executivo Municipal é dotado de personalidade jurídica, além de único Poder do Estado na esfera municipal capaz de titularizar o próprio ente federativo Município.

Enfim, os principais aspectos da atuação processual das Câmaras Municipais são descortinados, demonstrando os percalços dogmáticos impostos pela Teoria do órgão e as dificuldades provenientes da ausência de personalidade jurídica dos órgãos públicos.

A atuação das Casas do Povo em juízo impõe uma análise eclética do fenômeno jurídico que envolve sua condição de sujeito de direito, enquanto órgão representativo do Poder Legislativo no âmbito dos Municípios. A abordagem ainda exige a observância dos fundamentos da organização do Estado brasileiro e os instrumentos necessários para uma atuação plena das Câmaras Municipais, no âmbito administrativo ou jurisdicional pois, como bem observou o Ministro Victor Nunes Leal, “[...] o direito serve à vida e não às fórmulas”.

## **CAPÍTULO 1 - A TEORIA DO ÓRGÃO: ENTRE HISTÓRIA, DOGMÁTICA E DEFICIÊNCIAS DO DIREITO ORGANIZACIONAL DO ESTADO**

A Teoria do órgão e suas implicações na ordem jurídica constitui um dos maiores desafios do Direito Público na atualidade. As consequências do seu frágil desenvolvimento e pouco aprofundamento interferem diretamente nas relações entre os órgãos centrais na estrutura administrativa do Estado, gerando incongruências e distorções no sistema jurídico, especialmente na atuação dos Poderes constituídos e dos órgãos essenciais à estrutura estatal.

### **1.1 Importância da Teoria do Órgão para a Teoria Geral do Estado e para o Direito Administrativo**

A Teoria do órgão, proposta pela escola organicista alemã no final do século XIX, erigiu a figura do órgão público a categoria jurídica autônoma, cuja metáfora orgânica constitui um dos seus pilares metodológicos. “Havia que traduzir a complexidade institucional derivada da separação dos poderes sem perda da estrutura unitária do Estado, e o recurso simbólico ou analógico a noções já trabalhadas pelas ciências da natureza oferecia-se como instrumento útil de análise e construção”<sup>2</sup>.

A rápida ascensão e prestígio doutrinários são atribuídos à exitosa comparação da estrutura administrativa estatal com a estrutura biológica humana. A simetria facilitou a assimilação dos seus principais paradigmas, tanto por juristas como pelos leigos, numa comparação entre o funcionamento dos diversos órgãos administrativos estatais com os órgãos do corpo humano. “La doctrina de Gierke conoció un éxito fulgurante. Fue inmediatamente asumida por el bloque de la gran escuela alemana de Derecho Público y penetró con fuerza en Francia y en Italia [...]”<sup>3</sup>.

Apesar do sucesso doutrinário e jurisprudencial, a Teoria do órgão ainda sofre com ineficiências práticas e a ausência de consensos doutrinários que afetam diretamente o arcabouço organizacional do Estado. Os percalços doutrinários ainda geram uma série de dificuldades na atuação de órgãos constitucionais, desde a impossibilidade de constituição de patrimônio, diante da irrestrita despersonalização, ou por questões processuais relevantes, como

---

<sup>2</sup> MIRANDA, Jorge. Sobre órgãos do estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 206, p. 9, out./dez.1996.

<sup>3</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 45, 1984.

a admissão como parte processual, cuja conformação resta adstrita ao reconhecimento de sua Personalidade judiciária, a partir de critérios aferidos discricionariamente pelo Poder Judiciário.

Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>4</sup> aponta alguns aspectos que teriam dificultado o pleno desenvolvimento da Teoria do órgão. O primeiro seria a pouca maturidade ou refinamento, pois sua construção é sedimentada no final do século XIX e padece com a pouca importância dogmática conferida aos aspectos organizativos e estruturais do Estado. A Teoria do órgão ainda teria sofrido as consequências de uma aceitação generalizada por vários ramos do Direito, fato que gerou influxos doutrinários muito distintos. Sua enorme abstração e disparidade conceitual teriam dificultado a obtenção de consensos terminológicos, além de obstar a formulação de uma teoria geral sobre o tema.

Sabino Cassese<sup>5</sup> atribui o desprezo doutrinário pelo direito organizacional do Estado à gênese burguesa e liberal da Revolução Francesa, fator determinante para a formatação do Direito Administrativo moderno. Os ideais revolucionários buscavam, antes de tudo, garantir a liberdade do cidadão e o direito de propriedade frente ao Estado; daí a pouca importância atribuída aos aspectos organizacionais.

El Derecho administrativo tiene sus raíces en el liberalismo. Este Derecho se interesó, antes que sobre cualquier otra cosa, en la relación entre los individuos y el Estado, en el intento de establecer garantías a los primeros respecto del segundo. La ciencia del Derecho administrativo se interesó, por tanto, en los sujetos, no en la organización<sup>6</sup>.

Embora constitua um dos principais instrumentos jurídicos de conformação da manifestação de vontade da Administração Pública do Estado nos diversos ordenamentos, os dogmas propostos pela escola organicista alemã não estão imunes às críticas. O seu questionamento constitui uma necessidade do Direito Público contemporâneo diante de uma sociedade complexa e digital que demanda soluções rápidas e consentâneas com um aparato estatal que atue com racionalidade, segurança e eficiência.

Alguns dogmas inerentes à Teoria do órgão, cuja discussão doutrinária e jurisprudencial ainda seguem em acentuada superficialidade no Brasil, só contribuem para aprofundar as consequências do frágil desenvolvimento do Direito organizacional do Estado. A estruturação administrativa estatal contemporânea exige uma atuação dos órgãos

---

<sup>4</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 43, 1984.

<sup>5</sup> CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 101.

<sup>6</sup> CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 101.

constitucionais com ampla liberdade institucional, cuja ordem jurídica resguarde sua autonomia e as prerrogativas próprias.

Outro obstáculo teórico proveniente das inconsistências dogmáticas da Teoria do órgão foi a utilização simultânea da nomenclatura por vários ramos do direito, numa multiplicidade de perspectivas jurídicas e aportes doutrinários díspares. O fator terminológico implicou na utilização, sob um mesmo signo, de uma realidade jurídica que abrangia estruturas administrativas fundamentalmente distintas. O termo órgão foi incorporado com influxos próprios por diversas searas jurídicas que vão do Direito Privado (Civil e Empresarial) ao Direito Público (Constitucional, Administrativo e Internacional)<sup>7</sup>.

A dogmática da Teoria do órgão remete a uma complexidade que abarca tanto paradigmas oriundos do Direito Privado (como a noção de personalidade jurídica) quanto o resguardo da esfera jurídica de órgãos constitucionais centrais na estrutura administrativa estatal. Em meio a incongruências e dificuldades de sistematização, os efeitos jurídicos da atuação dos órgãos públicos seguem reverberando na ordem jurídica, de modo a atingir relações internas, bem como as relações externas, afetando diretamente a harmonia e a independência entre os Poderes.

Passados quase um século e meio de sua formulação, a Teoria do órgão ainda padece com a falta de consensos doutrinários e jurisprudenciais, equívocos conceituais, imprecisões teóricas e metodológicas que dificultam sua sistematização. As inconsistências afetam aspectos internos e externos da atividade estatal, especialmente a atuação dos Poderes constituídos, além de atingir órgãos representativos de funções essenciais do Estado, tolhendo, muitas vezes, prerrogativas institucionais imprescindíveis a uma atuação independente e efetiva.

O trabalho propõe uma revisitação das bases da Teoria do órgão que permita a análise da configuração jurídica e dos percalços da atuação de órgãos centrais da organização do Estado, especialmente na atuação processual das Câmaras Municipais. Investidas nas prerrogativas do Poder Legislativo Municipal e, apesar de desprovidas de personalidade jurídica, ostentam a condição de sujeito de direitos e obrigações, ou seja, são dotadas de capacidades materiais e processuais hábeis a assegurar a defesa de suas prerrogativas próprias, seja na esfera administrativa ou jurisdicional.

---

<sup>7</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 43, 1984.

Assim, as Câmaras Municipais, que exercem de forma típica as funções legislativa e fiscalizatória no âmbito dos Municípios, não podem restar adstritas a dogmas estanques de uma teoria gestada no final do século XIX, sob condições políticas, jurídicas e sociológicas de um modelo de Estado sedimentado numa outra quadra da história. Os percalços que envolvem as Câmaras Municipais e outros órgãos constitucionais exigem o questionamento acerca da Teoria do órgão, demandando novas vertentes da realidade jurídica materializada pelos órgãos públicos, tudo em conformidade com os parâmetros do Estado constitucional contemporâneo.

Os desafios da revisitação de paradigmas consolidados e arraigados na cultura jurídica do país parecem ainda mais patentes diante da escassa doutrina e ausência de discussão dos seus principais fundamentos. A doutrina administrativista ainda concede pouca importância às inconsistências da Teoria do órgão, desconsiderando as reais dificuldades enfrentadas por órgãos públicos constitucionais diante do exercício de suas competências e prerrogativas próprias.

Nesse contexto, a pesquisa busca investigar os principais problemas que envolvem a atuação das Câmaras Municipais perante os órgãos jurisdicionais, especialmente na defesa de suas competências constitucionais, cuja conformação as sujeita à discricionariedade do Poder Judiciário na sua admissão como parte processual, sempre analisada a partir do caso concreto.

Enfim, investiga-se ainda o fenômeno da estruturação estatal contemporânea, diante da necessária revisitação dos paradigmas do Direito organizacional do Estado, vislumbrada sob o prisma da atuação das múltiplas repartições estatais na ordem jurídica, especialmente na atuação dos órgãos constitucionais representativos do Poder Legislativo nos Municípios brasileiros, quando necessitem atuar em defesa das prerrogativas próprias do Parlamento municipal na esfera jurisdicional.

## **1.2 A Construção da Noção de Órgão Público No Direito Estrangeiro**

### **1.2.1 A escola organicista alemã e as diversas fases da teoria do órgão**

A evolução doutrinária da Teoria do órgão passou por um complexo debate.

Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>8</sup> demonstra que a evolução doutrinária da Teoria do órgão envolveu um debate composto por três fases sucessivas.

---

<sup>8</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 57, 1984.

A primeira delas corresponde ao seu surgimento: ao considerar que o Estado seria dotado de personalidade jurídica e composto por múltiplos órgãos titularizados por agentes competentes, passou-se a indagar qual o grau de personalidade deveria lhes ser reconhecido frente ao Estado. Esta fase foi influenciada diretamente pela filosofia organicista, que inadmitia a possibilidade de que uma pessoa pudesse conter outras pessoas dentro de si; daí se considerar que as pessoas físicas, titulares dos órgãos, não podiam ser dotadas de personalidade total<sup>9</sup>.

Noutro sentido, os agentes estatais, vislumbrados como os próprios órgãos públicos, não podiam ser encarados como meros elementos passivos, sob pena de inviabilizar a manifestação de vontade própria da pessoa jurídica estatal. A contradição foi superada diante da admissão de que os órgãos seriam dotados de uma personalidade parcial ou imperfeita, ou ainda uma quase-personalidade. Nesse contexto, Otto Friedrich Von Gierke faz menção à existência de uma personalidade limitada ou incompleta (personalidade orgânica) atribuída aos órgãos públicos<sup>10</sup>.

A segunda fase, desenvolvida no primeiro terço do século XX, admitia a compatibilidade (no plano teórico) entre a personalidade global do Estado e a personalidade dos órgãos, sob a perspectiva de que uma não excluiria a outra. Ao se apresentar como destinatário direto de diferentes titularidades jurídicas, seria factível o reconhecimento da personalidade plena dos órgãos públicos<sup>11</sup>.

Por fim, a terceira fase, superando os aspectos preliminares anteriores, não mais questionava a posição subjetiva da pessoa física titular do órgão ou a compatibilidade abstrata entre a personalidade do Estado e dos seus órgãos, pois se voltava especificamente às questões

<sup>9</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 57, 1984.

<sup>10</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor (La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 77, 1984) aponta que Otto Friedrich Von Gierke faz menção na obra *Genossenschaftsetheorie und die deutsche Rechtsprechung* (Berlin, 1883, p. 159 e ss. e 171 e ss.) à concepção de unvollkommene Persönlichkeiten, que remete à noção de personalidade incompleta, além de Organpersönlichkeit, ou personalidade orgânica, aludindo à existência de uma personalidade limitada. No mesmo sentido, a obra de A. Haenel, que trata do reconhecimento de uma personalidade parcial, porém limitada às relações não patrimoniais em *Deutsches Staatsrecht* (Leipzig, 1892, p. 85) e *Die Gesetz im formellen und materiellen Sinne* (Leipzig, 1888, p. 221). Menciona ainda as obras de H. Preuss em *Über Organpersönlichkeit* (Schmollers Jahrbuch XXVII, 1902, reimp: Aalen, 1964) e Bernatzik em *Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person* (Archiv für öffentliches Rechts, 1890, p. 213).

<sup>11</sup> Conforme Juan Alfonso Santamaría Pastor (La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 77, 1984) vários autores, especialmente na doutrina italiana, admitiam o reconhecimento da personalidade jurídica dos órgãos públicos como C. Esposito (Organo, ufficio, personalità del ufficio); C. Jemolo (Organi dello Stato e persona giuridiche pubbliche, *Revista Lo Stato*, 1932, p. 329 e ss.); Mortati (Istituzioni di diritto pubblico, I, p. 295). Na doutrina espanhola, cita a obra de J. A. García Trevijano (Tratado de derecho administrativo, t. II, vol. II, 2. ed. Madrid, 1975. p. 190).

interorgânicas para demonstrar que entre os órgãos de uma mesma pessoa jurídica existia uma rede complexa de relações internas, a envolver aspectos relativos a competência, hierarquia, avocação e coordenação<sup>12</sup>. Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>13</sup> adverte que a doutrina, no geral, permaneceu fiel à concepção tradicional de inadmitir a compatibilidade entre os conceitos de órgão e pessoa jurídica.

Portanto, as duas primeiras fases da Teoria do órgão admitiam a personalização dos órgãos públicos, embora mediante acepções distintas, seja por reconhecer uma personalidade parcial ou quase-personalidade da primeira fase ou na admissão da personalidade orgânica concomitante com a personalidade global do Estado da segunda fase. Na última fase, partiu-se para uma total e irrestrita despersonalização dos órgãos públicos, um dogma que prevalece atualmente na doutrina nacional e estrangeira.

### **1.2.2 As fragilidades dogmáticas acerca da noção de órgão público**

A Teoria do órgão foi proposta pela escola organicista alemã no final do século XIX para explicar a manifestação de vontade do Estado proveniente de uma estrutura impessoal e inanimada, porém organizada juridicamente para atuar na ordem jurídica e gerar efeitos jurídicos válidos. A função instrumental dos órgãos públicos constituiu aspecto fundamental, tanto para a atuação do Estado na ordem jurídica quanto para gerar previsibilidade e segurança jurídica nas relações estatais.

O conceito de órgão do Estado decorreu da convergência de dois movimentos distintos: o constitucionalismo, que avançava fortemente a partir da multiplicação dos centros de poder e a manifestação no âmbito estatal interno de distintos interesses e posições políticas; e o organicismo germânico, que vislumbrava o fenômeno estatal como princípio vital e integracional de vontades<sup>14</sup>.

Diante do fracasso das Teorias do Mandato e da Representação para explicar a transposição de efeitos jurídicos provenientes dos atos dos agentes estatais ao próprio Estado, a Teoria do órgão se mostrou eficaz ao conceber a noção de imputação dos efeitos jurídicos ao ente estatal por meio da atuação dos seus órgãos. Para Santi Romano, o Estado é o ente dotado

<sup>12</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 57, 1984.

<sup>13</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 57, 1984.

<sup>14</sup> MIRANDA, Jorge. Sobre órgãos do estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 206, p. 9, out./dez.1996.

da mais complexa e evoluída organização: “era un contrasentido configurar al Estado, al ente soberano, al sujeto a todo otro, como una persona incapaz, un menor o un enfermo mental”<sup>15</sup>.

A partir da escola organicista alemã, especialmente pela doutrina de Otto Friedrich Von Gierke, vai se estabelecer uma nova perspectiva de identidade de atuação entre o órgão e o Estado. Porém, a sedimentação doutrinária e jurisprudencial não foi suficiente para gerar consensos sobre aspectos essenciais da teoria, mesmo após quase um século e meio de sua concepção.

A teoria tradicional impõe restrições a uma série de direitos e prerrogativas, especialmente dos órgãos representativos dos Poderes, sujeitos às limitações técnico-jurídicas decorrentes da ausência de personalidade jurídica, nota marcante e característica da noção tradicional de órgão público. São patentes os óbices materiais e processuais que afetam órgãos de envergadura constitucional, como Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas, Tribunais Judiciários e Tribunais de Contas.

Há uma fragilidade estrutural do ordenamento jurídico que dificulta a defesa dos direitos inerentes às suas funções próprias, especialmente no âmbito jurisdicional, que exige a conformação da Personalidade judiciária como condição básica para que possam atuar como parte processual, sempre aferida, equivocadamente, a partir do caso concreto.

### **1.2.3 A origem do conceito de órgão entre França e Alemanha e a primazia do órgão legislativo na manifestação do Estado**

A escola organicista alemã se utilizou de uma metáfora biológica fundada na correlação entre o funcionamento das estruturas dos órgãos do corpo humano, numa similitude funcional com a atuação dos órgãos do Estado. A Teoria do órgão rapidamente ganhou adeptos e passou a traduzir a atuação estatal na ordem jurídica; logo obteve muito êxito entre os publicistas alemães, cujos principais expoentes, na visão de Carré de Malberg<sup>16</sup>, foram Otto Friedrich Von Gierke e Georg Jellinek, além de outros tantos, como Paul Laband, Hugo Preuss e Edmund Bernatzik.

---

<sup>15</sup> ROMANO, Santi. *Fragmentos de un diccionario jurídico*. Tradução de Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redín. Granada: Editorial Comares, 2002. p. 193.

<sup>16</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 998.

Para Carré de Malberg<sup>17</sup>, a escola francesa demorou um pouco mais a admitir a Teoria do órgão, causando estranheza o fato de os autores franceses terem renegado as próprias origens francesas dessa teoria e a tratado como uma criação exclusivamente alemã, pois sua gênese remontava ao conceito de regime representativo.

A Constituição francesa de 1791 qualificou como representantes as pessoas a quem legitimamente conferiu o exercício do poder nacional, tendo a Constituinte utilizado a palavra representação no sentido que atualmente se atribui à palavra órgão<sup>18</sup>:

Si la teoría actual del órgano jurídico es de construcción alemana, los materiales de la misma han sido proporcionados, en gran parte, por los trabajos y los discursos de los constituyentes franceses de 1791<sup>19</sup>.

Os principais adversários do conceito de órgão do Estado na França o concebiam como um conceito de origem e essência puramente germânicos, que encontrou no direito monárquico alemão um terreno propício ao seu desenvolvimento<sup>20</sup>. León Duguit<sup>21</sup> era um dos seus principais críticos. Para ele a Teoria alemã do órgão jurídico se opunha à teoria francesa do mandato representativo, base do direito público francês.

A doutrina francesa expressava, com a mesma ênfase de Georg Jellinek e Otto Friedrich Von Gierke, que o órgão legislativo era, juridicamente, o órgão da nação. A doutrina alemã contemporânea apenas formulou um sistema que tem sua origem e similitude com os conceitos elaborados pela constituinte francesa acerca do Regime Representativo<sup>22</sup>. “Los alemanes descubrieron la palabra órgano, pero la Constituyente había concebido y expuesto claramente la idea esencial a la que responde esta palabra, a saber, que el órgano quiere por la nación”<sup>23</sup>.

A teoria consegue explicar e justificar a independência atribuída aos deputados em relação aos seus eleitores, pois o corpo legislativo seria um órgão de formação da vontade da

---

<sup>17</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lió Depetre. México: FCE, 1998. p. 998.

<sup>18</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lió Depetre. México: FCE, 1998. p. 999.

<sup>19</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lió Depetre. México: FCE, 1998. p. 999.

<sup>20</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lió Depetre. México: FCE, 1998. p. 999.

<sup>21</sup> DUGUIT, León. *L'état*. v. II, p. 25 e ss. *apud* CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lió Depetre. México: FCE, 1998. p. 999.

<sup>22</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lió Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.001.

<sup>23</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lió Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.001.

nação, e não a representação de uma vontade preexistente. A teoria contemporânea do órgão se adapta perfeitamente ao estado de coisas denominado Regime Representativo pela Assembleia Nacional Francesa de 1789<sup>24</sup>.

Georg Jellinek<sup>25</sup> vislumbrava o corpo de deputados como um órgão direto de manifestação do Estado, cuja eleição constituiria um mero processo de escolha, ou seja, um procedimento público de seleção voltado a conceder ao Estado uma representação capaz de executar atividades e prover suas necessidades. “La participación del Pueblo en la dirección de los asuntos del Imperio no es continua, se limita a una actuación pasajera, periódica, consistente en elegir y nombrar a los diputados”<sup>26</sup>.

Para Carré de Malberg<sup>27</sup>, o órgão legislativo não se limitava a expressar, a título representativo, uma vontade legislativa preexistente na Nação, como pensava Otto Friedrich Von Gierke. Era dotado de independência e liberdade institucional com a prerrogativa de manifestar livremente suas vontades com consequências jurídicas para a própria Nação:

Las voluntades que emite valen por sí mismas, no se determinan por instrucciones previas, se sustraen a cualquier necesidad de una ratificación nacional y la nación no puede oponerles su veto<sup>28</sup>.

De acordo com a escola alemã, só existe uma personalidade, que é a do próprio Estado, pessoa pública e sujeito de direito. O Estado é uma pessoa jurídica pública distinta da Nação, que não pode ser concebido como sua mera personificação. A Nação não pode ser considerada sujeito de direito, não detém personalidade própria, nem titulariza direitos particulares dentro do Estado. A Nação seria apenas um dos seus elementos constitutivos<sup>29</sup>. “Las personas o colegios designados con el nombre de órganos no son los órganos de la nación, sino unicamente los órganos del Estado”<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.001

<sup>25</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.020.

<sup>26</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.020.

<sup>27</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.005

<sup>28</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.005.

<sup>29</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.018.

<sup>30</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.018-1.019.

Portanto, para a doutrina alemã o órgão legislativo não era um órgão do povo, mas um órgão do Estado, independente e competente para manifestar livremente sua vontade com consequências jurídicas imediatas para a própria Nação.

### **1.3 O Direito Organizacional do Estado e a Teoria do Órgão**

O desenvolvimento tardio do Direito organizacional do Estado é um dos principais fatores que contribuíram para as dificuldades práticas enfrentadas na interpretação e aplicação da Teoria do órgão. Muitos aspectos foram relegados a um plano secundário pela Teoria Geral do Estado, com consequências que abrangem tanto as relações orgânicas internas, quanto as relações externas estatais, inclusive com a perspectiva de atingir a esfera jurídica dos cidadãos.

#### **1.3.1 A teoria do órgão frente ao frágil desenvolvimento teórico do direito organizacional do Estado**

A Teoria do órgão também sofreu, no seu desenvolvimento histórico, com as deficiências oriundas do descaso do Direito Administrativo com as questões organizativas do Estado. Havia uma percepção equivocada de que os princípios organizacionais já estavam implícitos no âmbito da Administração e seus efeitos não teriam repercussão direta sobre os direitos e deveres da coletividade. O descaso era atribuído à suposta limitação do seu espectro de eficácia, que até então se pensava limitado ao âmbito interno dos organismos públicos<sup>31</sup>.

A indiferença em relação aos aspectos organizacionais da gênese administrativa estatal remonta à prevalência dos ideais da Revolução Francesa, que privilegiaram a liberdade do cidadão frente à opressão do Estado Absolutista, além do direito de propriedade:

El Estado de Derecho burgués que se dirigia, en primer lugar, a garantizar la libertad y la propiedad y aspiraba, sobre todo, a una nueva ordenación de las relaciones entre Estado e individuo, mientras dejaba el terreno de la organización, en gran medida, en su ordenamiento tradicional<sup>32</sup>.

Sabino Cassese<sup>33</sup> observa que a organização permaneceu na sombra, pois ao invés de uma Teoria da organização se desenvolveu uma Teoria do órgão, que exigiu o exame de ideologias, ou seja, de conceitos dirigidos a fins práticos e de teorias subsequentes, construídas

<sup>31</sup> CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 101.

<sup>32</sup> CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 101.

<sup>33</sup> CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 107.

em torno dos seus conceitos. Porém, carecem de sentido as razões práticas, ideologias e teorias que não mais teriam razão de ser nem fundamento real sob os paradigmas do Estado contemporâneo.

Houve uma postergação na discussão de aspectos organizacionais fundamentais para estabelecer os pilares de um Estado que garantisse previsibilidade, segurança e eficiência nas relações Estado-cidadão, além de uma estruturação dos Poderes ou Funções estatais num patamar real de isonomia e independência. “O Estado não é uma substância inteligente, mas um ser accidental, composto de substâncias inteligentes, de unidades visando livremente o mesmo fim. É uma união de pessoas físicas, sob uma autoridade suprema, em um dado território”<sup>34</sup>.

O descaso doutrinário com o aspecto organizacional do Estado gerou uma série de distorções na identificação, sedimentação e resolução de questões técnicas que envolvem a Teoria do órgão, reverberando equívocos que acabaram por perpetuar imprecisões hermenêuticas sobre aspectos organizativos essenciais.

Para Santi Romano, “[...] la historia del concepto de órgano, de sus desviaciones y, digámoslo también, de sus aberraciones, puede servir para demostrar con cuánta fatiga y con cuánta lentitud una categoría jurídica llega a veces a su definición límpida y exacta”<sup>35</sup>.

Portanto, a Teoria do órgão sofreu com as consequências do frágil e tardio desenvolvimento teórico-dogmático dos aspectos organizacionais do Estado, cuja prioridade foi a garantia da liberdade do cidadão frente à nova ordem estatal oriunda dos ideais da Revolução Francesa.

### **1.3.2 Organização do Estado e potestade organizatória**

A competência organizativa é a responsável por estruturar e conferir poderes entre as diversas unidades administrativas, tendo importância capital na fixação do peso de cada órgão, através das prerrogativas e competências, em relação às demais unidades e entre eles e os cidadãos<sup>36</sup>. “Com a estatização da nação (nação, povo, comunidade), confluem esses órgãos

<sup>34</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 97.

<sup>35</sup> ROMANO, Santi. *Fragmentos de un diccionario jurídico*. Tradução de Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redín. Granada: Editorial Comares, 2002. p. 214.

<sup>36</sup> CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 102.

para um ponto, tornando-se partes do ente central. Essa relação da parte com a totalidade, em direito público, é relação orgânica, relação de órgão para com o todo”<sup>37</sup>.

Para Lourival Vilanova<sup>38</sup>, um povo ou nação só se transmuda em Estado por meio dos seus órgãos. A vontade nacional só é conformada através dos inúmeros órgãos de determinada ordem jurídica, cuja diversidade, composição, forma de investidura dos titulares e modos de inter-relacionamento são varáveis, a depender de sua morfologia estatal própria:

La presencia de leyes que regulan la creación de unidades administrativas, su forma organizativa, las funciones que deben desarrollar y sus relaciones recíprocas, hacen necesario el estudio de la organización<sup>39</sup>.

A potestade organizatória abrande um rol de prerrogativas distribuídas entre os diversos órgãos estatais, cuja heterogeneidade envolve a criação, modificação e extinção dos órgãos, além de afetar cada um dos seus elementos, como competências, regime de nomeação e atribuições dos titulares<sup>40</sup>. “Desta forma, o estudo da organização administrativa percorre o exame dos institutos do ente, do órgão, da competência e dos agentes”<sup>41</sup>.

Sob o aspecto amplo, a organização da Administração Pública abrange as concepções objetiva e subjetiva e envolve a conformação de estruturas, processos, competências e instrumentos administrativos instituídos para alcançar finalidades públicas<sup>42</sup>. “A Administração Pública não é um ser natural, mas o resultado da intervenção constitutiva do ser humano que a cria, atribui-lhe personalidade, transforma-a num centro decisório de poder, organiza-a internamente pela divisão em órgãos”<sup>43</sup>.

A Administração Pública é uma organização vasta e complexa, cujo desenvolvimento pressupõe (sub)divisões ou agrupações convencionais de suas atribuições ou competências. A (sub)divisão ou agrupação interna, quais sejam as repartições de atribuições ou competências, é que dão origem aos órgãos públicos dos entes políticos, acarretando uma divisão ou desconcentração do poder do Estado numa dissociação das atribuições e competências,

<sup>37</sup> VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015. p. 227.

<sup>38</sup> VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015. p. 217-222.

<sup>39</sup> CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 102-103.

<sup>40</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 61, 1984.

<sup>41</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 99.

<sup>42</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 34.

<sup>43</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 99.

concedendo-se uma parcela do poder para outras unidades, organizações, centros ou núcleos especializados<sup>44</sup>.

A estrutura administrativa congrega um espectro de políticas de gestão pública que inclui a concepção, a implantação e a avaliação de estruturas organizacionais e modelos institucionais, compreendendo: a) criação e composição de estruturas subjetivas e objetivas adequadas para o alcance das finalidades; b) determinação e distribuição das tarefas entre estruturas e agentes; c) provisão de pessoal; d) relações de coordenação, subordinação e controle entre as diversas estruturas organizativas; e f) controle de todos os processos planejados e executados<sup>45</sup>.

Rodrigo Bordalo<sup>46</sup> destaca que o fenômeno do policentrismo administrativo abrange a disseminação de pessoas jurídicas administrativas (fragmentação exoadministrativa) e de órgãos autônomos no interior das pessoas estatais (fragmentação endoadministrativa):

O Estado, como ordenamento jurídico, surge limitado por ele próprio, ao estabelecer através de normas jurídicas as atribuições dos seus órgãos, os seus direitos e deveres, como partes do seu organismo, isto é, do seu todo<sup>47</sup>.

A organização também exerce uma função garantista, voltada ao estabelecimento das condições adequadas ao desempenho das atividades administrativas e à segurança dos cidadãos. A garantia envolve a individualização das funções e a fixação do respectivo regime jurídico, além da atribuição de competências a sujeitos predeterminados. Afinal, o cidadão precisa conhecer qual parte da estrutura estatal deve buscar em cada situação; daí a necessária distribuição de funções a entes ou órgãos dotados de características próprias à sua adequada consecução<sup>48</sup>.

Sob o âmbito da própria Administração, a organização é importante, não só para atribuir competências e responsabilidades, como também vai possibilitar que cada órgão ou entidade possa defender suas prerrogativas e atribuições, inclusive perante outros órgãos e

---

<sup>44</sup> SADDY, André. Repartições de atribuições ou competências de órgãos públicos. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; PORTO, Paola de Andrade; SADDY, André (org.). *Organização e princípios da administração pública*. Rio de Janeiro: Institutas, 2020. p. 56.

<sup>45</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 34-35.

<sup>46</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 139.

<sup>47</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1969. v. 2, p. 115.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 38.

entidades<sup>49</sup>. “Cada um deve atuar nos limites dispostos pelo direito, obra do próprio Estado, e ante essa divisão de atribuições, pode um órgão, encarregado de fazer prevalecer o direito, desrespeitado por outro, impor a sua obediência”<sup>50</sup>.

Enfim, a disciplina da organização é parte integrante do direito, cujos preceitos não são tão irrelevantes como vislumbravam os ideólogos do liberalismo estatal. As normas de organização são fundamentais no âmbito do Direito Administrativo, pois envolvem diretamente a produção de efeitos internos e externos nas relações titularizadas pelos órgãos estatais e os cidadãos<sup>51</sup>.

Portanto, a organização administrativa de um Estado constitui aspecto essencial para qualificar suas estruturas de ação e representação que envolvem competências, prerrogativas, constituição material e humana, todas voltadas ao livre e adequado funcionamento dos órgãos essenciais do Estado em prol das liberdades públicas.

### **1.3.3 O papel fundamental das constituições no direito organizacional do Estado**

A essência de toda Constituição é dar à comunidade nacional uma organização que lhe permita expressar uma vontade unificada. Como esta vontade, de fato, somente pode ser a dos indivíduos, o papel da Constituição é determinar que pessoas terão a competência de se manifestar em nome da coletividade, ou seja, por quais órgãos poderá querer juridicamente. Assim, o órgão constitucional é o encarregado de proporcionar à coletividade sua vontade legal<sup>52</sup>.

A vontade estatal tem sua gênese a partir da legitimação concedida pela Constituição aos agentes aptos a manifestá-la. O poder que exercem não é originário ou um direito próprio, mas uma competência estatal firmada exclusivamente em função do Estado<sup>53</sup>:

---

<sup>49</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. v. 2. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 38.

<sup>50</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1969. v. 2, p. 115.

<sup>51</sup> CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 102-103.

<sup>52</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 991.

<sup>53</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.009.

El Estado no transfiere por la Constitución su potestad, sino que se la crea al organizarla. Pero, la construcción jurídica que se resume en la idea de delegación es incóciliable con el principio de la necesaria unidad del Estado<sup>54</sup>.

A organização da coletividade, sob o aspecto jurídico, é condição *sine qua non* de sua personalidade e atuação na ordem jurídica, cuja existência de órgãos é imprescindível para sua materialização<sup>55</sup>. Um ser coletivo só pode existir juridicamente através de uma organização que transforme a multiplicidade dos seus membros numa unidade corporativa de pessoas, sob a forma de um novo sujeito de direito<sup>56</sup>:

La colectividad recibió de su Constitución órganos regulares encargados de cumplir las diversas funciones estatales, empezó a encontrarse organizada para querer; al darle órganos estatutarios, la Constitución creó para ella medios o instrumentos de volición<sup>57</sup>.

Fabrizio Motta<sup>58</sup> destaca que o fenômeno da constitucionalização do direito, especialmente no Direito Administrativo, teve um impacto significativo, a ponto de transformar a Constituição na maior fonte do Direito Administrativo pátrio:

A organização estrutural da Administração Pública está totalmente sujeita ao direito público, mais precisamente à Constituição, que estabelece os requisitos lógico-formais da criação de estruturas subjetivas com personalidade própria - pessoas jurídicas - e do estabelecimento do seu regime jurídico<sup>59</sup>.

A Constituição confere poderes representativos ao fixar os órgãos competentes para manifestar a vontade da Nação, regulando o modo de designação e as competências. As decisões tomadas por esses órgãos constitucionais são consideradas, sob o aspecto jurídico, como a própria expressão de vontade da Nação organizada. Porém, a Constituição não designa os indivíduos que exercerão o poder representativo, limitando-se a estabelecer os procedimentos próprios à sua designação<sup>60</sup>.

---

<sup>54</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.010.

<sup>55</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 992.

<sup>56</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 990.

<sup>57</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 996.

<sup>58</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 71.

<sup>59</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 83.

<sup>60</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.015.

Para Carré de Malberg<sup>61</sup>, o processo eleitoral se limita a apontar os indivíduos que exercerão o papel de órgãos do Estado. Assim, a condição representativa seria atribuída previamente pela Constituição aos órgãos do Estado, cujos eleitos já as encontraria incorporadas nas atribuições e prerrogativas do seu cargo. A eleição não constitui uma delegação de poder, mas somente uma designação de pessoas, pois as competências orgânicas antecedem os poderes conferidos aos agentes públicos investidos nas funções estatais. Os eleitos apenas materializam uma condição preestabelecida constitucionalmente.

Assim, o papel das constituições no estabelecimento geral da organização do Estado é uma ferramenta essencial para a estruturação e o fiel desempenho das atividades dos órgãos representativos dos Poderes e Funções Essenciais do Estado, especialmente sob a perspectiva da harmonia e independência recíprocas, cujas competências e prerrogativas devem ser objeto de uma proteção especial do ordenamento, visto que materializam atributos fundamentais no resguardo do regime democrático e, por outro lado, na proteção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

#### **1.4 A Centralidade da Imputação para a Concepção da Teoria do Órgão**

A imputação, como fenômeno normativo que alude à transferência de atos e efeitos jurídicos da atuação do órgão à pessoa jurídica estatal, surgiu de uma necessidade, no âmbito do Direito Público, capaz de reproduzir um mecanismo técnico de atribuição de efeitos jurídicos ao Estado, de modo a garantir sua própria manifestação e atuação na ordem jurídica.

##### **1.4.1 Representação x Imputação**

A noção de imputação veicula uma pretensa identidade de ação entre o agente público e o próprio Estado, pressupondo a atuação de um órgão dotado de competências cujos efeitos são atribuídos à pessoa jurídica estatal.

A questão da imputação ao Estado dos efeitos dos atos dos agentes investidos nas funções orgânicas constitui um dos elementos centrais da Teoria do órgão, e surgiu como uma espécie de contraponto no Direito Público à ideia de Representação no Direito Privado. Apesar das diversas funcionalidades jurídicas do conceito, parte da doutrina pretende, a partir de sua noção, explicar subjetivamente o fenômeno da imputação, enquanto outros vislumbram o

---

<sup>61</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. M3xico: FCE, 1998. p. 1.015-1.016.

conceito como uma técnica de rotulação dos diferentes centros funcionais de uma organização administrativa complexa, inclusive para descrever seus elementos (pessoas, competências, meios materiais). A diversidade é inevitável, por abarcar sob o mesmo conceito realidades distintas e finalidades díspares<sup>62</sup>.

A utilização da noção de Representação, oriunda do Direito privado, apresentava inconvenientes lógicos e práticos, ao supor que os agentes seriam os verdadeiros representantes do Estado. Utilizava-se a equivocada noção de Representação voluntária (mandato), inadequada para solucionar o fenômeno da atuação do Estado através dos seus agentes:

Nas relações entre os órgãos estatais e os particulares, se o vínculo orgânico fosse de representação, haveria uma triplicidade de sujeitos: o sujeito Estado (representado), o sujeito agente (representante) e o terceiro (administrado)<sup>63</sup>.

Da mesma forma que, no âmbito do Direito privado, o representante impõe ao representado as consequências dos seus atos em razão da relação jurídica de fundo, os organicistas se viram obrigados a buscar um paralelo à relação jurídica subjacente a representação, visando a explicar através desse vínculo a imputação dos atos do órgão a pessoa jurídica<sup>64</sup>.

Otto Friedrich Von Gierke foi o primeiro autor a destacar a patente oposição entre as figuras do representante e do órgão. Por meio da atuação dos órgãos públicos, era a própria coletividade estatalizada que manifestava sua vontade. O agente público investido na competência volitiva estatal se convertia, sob o aspecto jurídico, num órgão de vontade da comunidade organizada; daí o papel fundamental do Direito Constitucional em estabelecer as condições adequadas à conversão dos atos dos agentes numa manifestação do próprio ente coletivo estatal<sup>65</sup>.

Carré de Malberg<sup>66</sup> destaca que a Representação pode ter sua origem num ato jurídico voluntário por iniciativa do representado, pela lei ou por uma decisão judicial, porém o representante não se limita a declarar a vontade do representado, mas manifesta sua própria

---

<sup>62</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 48. 1984.

<sup>63</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975. p. 70.

<sup>64</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 55, 1984.

<sup>65</sup> Conforme CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lión Depetre. México: FCE, 1998. p. 998.

<sup>66</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lión Depetre. México: FCE, 1998. p. 990.

vontade em decorrência do seu poder representativo. Assim como a Representação supõe duas vontades, em que uma substitui a outra, nas coletividades organicamente unificadas só existe uma única manifestação de vontade oriunda da coletividade organizada. “Detrás del representante existe otra persona; detrás del órgano no hay nada”<sup>67</sup>. [...] “No existen aqui dos personas diferentes: la colectividad y su órgano, sino que sólo existe una personalidad única, que es de la colectividad organizada”<sup>68</sup>.

Ao contrário do representante, que traduz a ideia de uma pessoa que atua em nome de outra, a noção de órgão não visa, em essência, a ressaltar a pessoa do indivíduo que age em nome da coletividade, cuja conformação é estruturada justamente para ocultá-la, pois o órgão não deve se identificar com as pessoas físicas que o materializam<sup>69</sup>:

A diferencia de la palabra representante, que llama directamente la atención sobre la persona que ha de actuar por otra, la palabra órgano hace abstracción de los individuos encargados de querer por el Estado<sup>70</sup>.

A impessoalidade dos agentes públicos que exercem as competências constitucionais ou legais permitindo a materialização da função orgânica, constitui aspecto essencial na caracterização dos órgãos públicos, ressaltando que o agente é um mero instrumento de conformação da imputação para manifestação do Estado<sup>71</sup>:

El valor y las actitudes personales de los hombres que sirven de órganos al Estado tienen para éste gran importancia desde el punto de vista político; pero desde el punto de vista jurídico, la consideración de su individualidad es indiferente<sup>72</sup>.

Assim, a relação orgânica pressupõe uma relação haurida na intimidade da pessoa estatal com atribuição direta dos atos dos agentes ao Estado, numa espécie de unidade jurídica ficcional, cuja vontade do agente é imputada diretamente ao Estado:

Os órgãos não são pessoas e não se distinguem do Estado. Nada mais significam que os círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da pessoa estatal e expressados através dos agentes neles providos<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 990-991.

<sup>68</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 990-991.

<sup>69</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 997.

<sup>70</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.012.

<sup>71</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.012.

<sup>72</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Li3n Depetre. México: FCE, 1998. p. 1.013.

<sup>73</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Ant3nio. *Apontamentos sobre os agentes e 3rg3os p3blicos*. S3o Paulo: RT, 1975. p. 69-71.

Portanto, o mecanismo da imputação dos atos dos agentes públicos investidos nas competências estatais constituiu fator essencial para manifestação da vontade do Estado, cuja estruturação passou a traduzir, no âmbito do Direito Público, mecanismo fundamental de atribuição de atos e efeitos jurídicos, frente à inviabilidade da aplicação da Teoria da Representação à atividade jurídica do Estado.

#### **1.4.2 A metáfora orgânica e as disfuncionalidades de uma ficção dogmática**

A metáfora orgânica constitui um dos principais pilares da Teoria do órgão. Embora sua origem remonte à funcionalidade do fenômeno orgânico à equiparação das funções dos diversos compartimentos estatais com as funções dos órgãos do corpo humano, seu mecanismo de atribuição de efeitos jurídicos ao Estado, bem como todo o fenômeno orgânico, ocorre sempre através da ordem positiva.

A construção da metáfora orgânica do Estado foi edificada a partir de uma correlação direta com o funcionamento dos órgãos do corpo humano e o desempenho de funções específicas. Para Marcelo Caetano, “[...] isoladamente considerado, o órgão não tem força de expressar a vontade do corpo, já que não tem existência distinta da pessoa, porém seu conjunto é capaz de formar a pessoa humana, esta sim dotada de vontade própria”<sup>74</sup>.

A comparação com o corpo humano foi idealizada por Otto Friedrich Von Gierke ao propor que cada órgão público funcionaria como parte de algo maior, tal qual os órgãos do corpo humano, cuja personalidade, assim como na Administração Pública, somente era atributo do todo, e não das diferentes partes. Cada órgão do corpo humano dispõe de uma especialização, ou seja, uma função própria que, ao ser executada em conjunto, detém a capacidade de harmonizar a atuação das diferentes estruturas, possibilitando que o todo, no caso o corpo humano, funcione<sup>75</sup>.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>76</sup> acentua a distinção entre um organismo moral (o Estado) e um organismo fisiológico. O organismo moral seria conformado por relações de

<sup>74</sup> MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. A teoria do órgão e suas implicações na representação judicial dos poderes da república. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães; WALD, Arnold (org.). *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 485.

<sup>75</sup> SADDY, André. Repartições de atribuições ou competências de órgãos públicos. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; PORTO, Paola de Andrade; SADDY, André (org.). *Organização e princípios da administração pública*. Rio de Janeiro: Institututas, 2020. p. 48.

<sup>76</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1969. v. 2, p. 83.

seres humanos juridicamente ordenados, concorrendo para a instituição do Estado-poder. No âmbito dos organismos morais, os órgãos empreendem um concurso mútuo, voltados à conformação da ordem coordenadora, sempre mediante uma ação autônoma:

Ao contrário dos órgãos do organismo fisiológico, gozam de autonomia, são realmente independentes uns dos outros, embora interligados por um princípio diretor interno, que os unifica e os hierarquiza entre si<sup>77</sup>.

Em contrapartida, a metáfora orgânica veicula na própria construção dogmática amarras jurídicas a órgãos constitucionais que não se coadunam com a realidade fática do Estado contemporâneo, além de abarcar grave imprecisão terminológica, ao utilizar o termo órgão para designar realidades muito distintas, presumindo que os efeitos de sua atuação na ordem jurídica são sempre imputados ao ente que integram, ou seja, sua atuação seria invariavelmente instrumental.

Tal perspectiva concorre para tornar a figura dos órgãos estatais sempre secundárias e dependentes da pessoa jurídica que integram, desconsiderando o processo de autonomização, ou seja, a perspectiva de construir relações jurídicas próprias frente às exigências da ordem sócio-política. Sob o aspecto metafórico, jamais um órgão do corpo humano poderá ter existência própria fora do seu sistema, ou seja, nunca exercerá um papel autônomo e independente fora do funcionamento do sistema corporal humano.

O aspecto comparativo da atividade dos múltiplos órgãos estatais com os órgãos do corpo humano, que não poderão adquirir sua independência frente ao todo, também contribui para restringir a autonomia e o protagonismo de determinados órgãos estatais, cuja natureza constitucional e a capacidade de praticar atos com efeitos externos demanda um tratamento específico pelo ordenamento jurídico.

Por fim, alguns consectários da Teoria do órgão impuseram óbices materiais e processuais a órgãos centrais na estrutura administrativa do Estado, que afetam especialmente os órgãos representativos dos Poderes. O dogma da unicidade de atuação do órgão com o ente que integram geraria consequências jurídicas apenas para a estrutura personalizada maior, rechaçando qualquer perspectiva de efeitos para a própria esfera jurídica do órgão, numa desconexão com a realidade jurídica e fática dos órgãos representativos dos Poderes.

---

<sup>77</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1969. v. 2, p. 83.

### 1.4.3 A imputação como fenômeno meramente normativo e a contribuição doutrinária de Hans Kelsen

A multiplicidade orgânica é fruto de um processo de evolução social e impulsionado pela hipertrofia do Estado contemporâneo. A complexa atividade estatal exige a divisão do trabalho e a especialização das funções.

Contudo, inexistente atuação orgânica sem que haja norma jurídica hábil a delimitar suas competências e o procedimento de investidura dos agentes legitimados a atuar em nome do Estado. A normatividade do fenômeno orgânico estatal é uma realidade jurídica. A vontade funcional é sempre uma vontade normativa: é a norma que converte a vontade psicológica em vontade do órgão, ou seja, em vontade do Estado<sup>78</sup>.

A imputação jurídica dos atos dos agentes ao Estado não decorre de nenhum tipo especial de relação, mas pela simples eficácia de uma previsão normativa, ou seja, por um mecanismo do direito positivo<sup>79</sup>:

Lo que importa no es si dichas personas pueden ser calificadas de órganos, sino, antes bien, si las actividades que realizan en el ejercicio de dichas funciones ajenas se imputan a todos los efectos al ente que las desarrolle o al ente titular de las funciones<sup>80</sup>.

A manifestação de uma instituição intangível na vida social como o Estado e sob que condições as ações provenientes da atuação humana seriam consideradas ações estatais figurou como uma das principais preocupações doutrinárias de Hans Kelsen, ou seja, decifrar a essência do mecanismo da imputação. “Quem quer que cumpra uma função determinada pela ordem jurídica é um órgão. Um ‘órgão do Estado’ equivale a um ‘órgão do Direito’. O Estado atua apenas através de seus órgãos”<sup>81</sup>.

Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>82</sup> destaca a contribuição capital da obra de Hans Kelsen para o aperfeiçoamento da Teoria do órgão pois, embora tenha aderido ao conceito de órgão sem maiores restrições, ele teria rejeitado seu caráter organicista, fato que originou a noção de imputação (*Zurechnung*). Atribuir consequências jurídicas ao Estado pelos atos dos

<sup>78</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 504.

<sup>79</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 55, 1984.

<sup>80</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 55-56, 1984.

<sup>81</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 277-280.

<sup>82</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 46, 1984.

seus agentes não pode advir de nenhum mecanismo misterioso de integração ou incorporação, mas somente pela imputação: “Una acción no es imputada al Estado porque éste la ‘quiso’, sino a la inversa: El Estado ‘quiere’ una acción porque y en tanto le es imputada”<sup>83</sup>.

Hans Kelsen<sup>84</sup> considerava o Estado um ponto comum de imputação de diferentes ações humanas, porém tais ações somente lhe eram atribuídas quando decorriam da própria ordem jurídica. Assim, o mecanismo da imputação de uma ação humana ao aparato estatal somente seria possível se fundada numa ordem jurídica pressuposta, total ou parcialmente válida. “O direito é criado pelo Estado apenas na medida em que seja criado por um órgão do Estado, ou seja, na medida em que o Direito seja criado de acordo com o Direito”<sup>85</sup>.

Na concepção kelseniana, o fator mais importante do fenômeno organicista era a compreensão dos limites e consequências imputadas à pessoa jurídica do Estado através da ação dos seus agentes, tornando sem sentido o real significado de órgão, a ponto de o converter em mera convenção linguística<sup>86</sup>: “Lo relevante es el mecanismo jurídico de la imputación, fenómeno éste que no tiene su origen en ningún tipo de pertinencia anatómica del órgano al Estado, sino en el ordenamiento jurídico”<sup>87</sup>.

A doutrina pátria também vislumbra o fenômeno da imputação pelo aspecto da estrita normatividade. Para Lourival Vilanova<sup>88</sup>, o órgão público constitui um centro parcial de imputação, já que o Estado é o centro total de imputação, criação e aplicação do Direito. Neste contexto, os órgãos assumem uma condição essencial capaz de atuar como um centro de atribuições ou competências dotado de faculdades, poderes e deveres.

Lourival Vilanova<sup>89</sup> ainda rechaçava a noção do organicismo sociológico, por entender que sua concepção era uma mera teoria, pois o aspecto social seria uma espécie de textura, um tecido conformado por alguma espécie de norma jurídica; daí a inexistência de um conceito sociológico de Estado distinto do conceito de ordem jurídica:

---

<sup>83</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 46, 1984.

<sup>84</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 4. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 280.

<sup>85</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do estado e da política*. 4. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 285.

<sup>86</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 46, 1984.

<sup>87</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 48, 1984.

<sup>88</sup> VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 227.

<sup>89</sup> VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 227.

A palavra ‘órgão’ insere-se num contexto semântico que é o do sistema de normas. O organicismo sociológico, pois, aloja-se fora desse sistema de normas: é uma teoria, não uma norma sobre o social, jurídico e extrajurídico<sup>90</sup>.

Rodrigo Bordalo propõe uma investigação sobre a Teoria do órgão e sua condição orgânica, cuja metáfora não seria suficiente para uma correta compreensão jurídica do conceito: “Uma noção intuitiva de órgão, advinda do próprio conceito, trespassa a ideia de um organismo dotado de plenitude, constituído por unidades menores, tal qual o corpo humano e seus órgãos”<sup>91</sup>.

Portanto, a metáfora biológica, embora de fácil assimilação, é desnecessária para explicar a imputação dos efeitos das ações dos órgãos ao Estado, diante do caráter puramente normativo do fenómeno da imputação. A contribuição de Hans Kelsen foi fundamental para desmistificar a concepção clássica da metáfora orgânica, revelando o aspecto meramente ficcional da construção organicista, pois na visão positivista qualquer consequência jurídica atribuída ao Estado deve provir de um antecedente lógico normativo.

---

<sup>90</sup> VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015. p. 227.

<sup>91</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 95.

## **CAPÍTULO 2 - ASPECTOS GERAIS ACERCA DA NOÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO**

### **2.1 Dificuldades e Inconsistências da Noção de Órgão Sob a Égide do Estado Contemporâneo**

A concepção dogmática da noção de órgão público envolve uma série de influxos sociológicos, políticos e jurídicos, cujo marco inicial é a construção teórica formulada pela escola organicista alemã.

O iminente prestígio da Teoria do órgão provocou uma rápida aceitação doutrinária, fato determinante para sua incorporação à realidade jurídica de diversos ordenamentos, porém não suficientes para estabelecer consensos em torno de seus principais paradigmas.

#### **2.1.1 Dificuldades metodológicas para a conformação de uma realidade jurídica multifacetada**

Os desafios de uma concepção que remonta a uma realidade sociojurídica projetada no final do século XIX exigem constantes atualizações dogmáticas com vistas a adequar seus fundamentos à realidade jurídica contemporânea, especialmente diante de uma estrutura estatal complexa e dotada de múltiplas atribuições, poderes e funcionalidades.

O conceito de órgão exige a fixação de um critério unificante que envolva aspectos do direito positivo, da realidade administrativa e da funcionalidade jurídica do conceito, fruto da conjugação da estrutura real administrativa de um país em consonância com seu Direito positivo<sup>92</sup>. Porém, Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>93</sup> afirma que mais de cem anos de reflexão jurídica não foram suficientes para estabelecer consensos definitivos em torno da Teoria do órgão, gerando um ceticismo capaz de reduzir seu conceito a um mero jogo de palavras.

A necessária releitura da Teoria do órgão deve envolver uma nova configuração político-institucional dos órgãos públicos que assegure, além de maior similitude com a realidade jurídica institucional, segurança jurídica e o resguardo dos Direitos fundamentais, a partir da ampla atuação institucional dos órgãos essenciais à estruturação do Estado.

Nessa plêiade de perspectivas teóricas e dos inúmeros desafios que pairam sobre a Teoria Geral do Estado e influenciam diretamente na organização dos Poderes estatais, há uma

---

<sup>92</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 46, 1984.

<sup>93</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 46, 1984.

exigência direta do constitucionalismo: o estabelecimento de uma concepção atual de órgão público, capaz de transpor o caráter meramente secundário de uma realidade administrativa despersonalizada e expressar o dinamismo de sua atuação na ordem jurídica.

A versão contemporânea dos órgãos públicos deve contemplar suas inúmeras funcionalidades e prerrogativas, pois a atuação dos órgãos representativos dos Poderes e das Funções Essenciais do Estado requer, além de liberdade institucional, o resguardo de suas competências constitucionais e legais. A complexidade dos órgãos públicos exige ainda a modernização de uma série de aspectos materiais, humanos e legais.

Contudo, mesmo diante de tantos dogmas sedimentados numa outra quadra da história, a Teoria do órgão contribui para que alguns órgãos de natureza constitucional sigam reféns de limitações dogmáticas, equívocos hermenêuticos e imprecisões terminológicas, numa visão estática semelhante à proposta pelo organicismo do século XIX.

### **2.1.2 A fragilidade do dogma da unicidade de atuação dos órgãos públicos diante da organização do Estado contemporâneo**

Uma das características marcantes da versão clássica da Teoria do órgão é sua indistinta despersonalização, diante da atribuição irrestrita dos efeitos de sua atuação na ordem jurídica à esfera jurídica de outrem, numa espécie de fusão operacional com o ente que integram.

A doutrina estrangeira, embora trate do tema com maior acuidade, ainda tem na figura dos órgãos públicos uma visão estritamente instrumental de sua realidade jurídica, numa versão muito atrelada à concepção organicista originária, como um mero executor de atividades de uma unidade estrutural maior e personalizada.

Santi Romano<sup>94</sup> destaca a unicidade da atuação dos órgãos públicos pois, embora o conceito de órgão tenha surgido como categoria jurídica autônoma (e não como categoria geral), sua principal característica distintiva não se refere ao exercício de suas competências, mas à sua compenetração com um ente jurídico, que necessita de órgãos para que possa atuar na ordem jurídica. Georg Jellinek<sup>95</sup> entende que o órgão público forma mais que uma unidade com o ente estatal, posto que inexistem duas pessoas numa relação jurídica que os envolva.

---

<sup>94</sup> ROMANO, Santi. *Fragmentos de un diccionario jurídico*. Tradução de Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redín. Granada: Editorial Comares, 2002. p. 214.

<sup>95</sup> JELLINEK, Georg. *Teoría general del estado*. Tradução de Fernando de los Ríos. México: FCE, 2000. p. 501.

Na doutrina portuguesa, Jorge Miranda<sup>96</sup> aponta que a figura jurídica do órgão público foi concebida como centro parcial de imputação, e estruturado para exercer uma função instrumental de ação da atividade estatal. Sob a ótica da ciência política, os órgãos constituiriam estruturas dinamizadoras da vida jurídico-política, diferenciando-se tanto pelas atribuições quanto pelos poderes jurídicos titularizados. Enfim, enquanto o sujeito é sempre o Estado, os órgãos seriam seus meros instrumentos.

Entretanto, Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>97</sup>, reconhecendo o fenômeno da subjetivização orgânica, opõe que o solene dogma da personalidade estatal única deveria respeitar as personificações administrativas instrumentais, que jamais poderiam ser absorvidas no complexo da personalidade do Estado.

A doutrina pátria, no geral, além de refutar a personalidade jurídica dos órgãos, é reticente quanto à admissão do processo de autonomização dos órgãos públicos, limitando-se a concebê-los como figuras jurídicas sempre dependentes ou subalternas dos entes personificados que integram.

Lourival Vilanova<sup>98</sup> vislumbrava o Estado como centro total de imputação, criação e aplicação do Direito; já os órgãos públicos, seriam o produto da repartição de suas funções. Cada órgão conformaria um centro parcial de imputação, materializado por um feixe de competências, titularizando um plexo de atribuições, faculdades, poderes e deveres e, na condição de núcleo parcial de competência, constituiriam meros pontos de imputação (referência, pertinência e atribuição).

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>99</sup> concebia os órgãos como partes complexas de uma pessoa jurídica ou como as subdivisões de um aparelho governamental, embora sem personalidade jurídica, sob pena do comprometimento da unidade do Estado. Contudo, admitia que ostentassem a condição de sujeitos de direito, desde que tal fato não acarretasse o desaparecimento do respectivo ente.

---

<sup>96</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 502.

<sup>97</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Sobre la personalidad jurídica de las cortes generales: una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas. *Revista de Derecho Político*, Madrid, n. 9, p. 20, 1981.

<sup>98</sup> VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015. p. 218.

<sup>99</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1969. v. 2, p. 110.

Fabrcio Motta<sup>100</sup> aduz que a manifestação de vontade do agente é imputada ao órgão, enquanto sua manifestação é sempre imputada à pessoa jurídica que integram, ou seja, o órgão não representa a pessoa jurídica, mas é a própria pessoa jurídica no exercício parcial de suas atribuições. Já Rodrigo Bordalo<sup>101</sup> destaca que, no atual estágio teórico, há uma convergência acerca da despersonalização dos órgãos públicos, embora com o reconhecimento de sua subjetividade jurídica.

Assim, a releitura do fenômeno orgânico na estruturação contemporânea do Estado exige o questionamento do dogma da unicidade de atuação. As inconsistências oriundas dos efeitos práticos da aplicação da Teoria do órgão vêm gerando distorções no Direito organizacional do Estado, de modo a comprometer a atuação de órgãos centrais na estruturação estatal pátria.

De outro lado, a unicidade entre órgão e Estado reverbera um dogma do organicismo biológico, em contradição com o próprio dinamismo da realidade administrativa estatal, diante do elevado grau de autonomia de determinados órgãos públicos que, inclusive, são representativos dos Poderes do Estado e reverberam competências constitucionais que exigem o gozo de ampla liberdade de atuação na ordem jurídica.

É inegável a influência da metáfora biológica para a noção de órgão público, porém a dogmática já atingiu um patamar no qual não se mostra mais razoável conceber a figura jurídica dos órgãos sob o prisma do organicismo biológico, diante da feição meramente legal do fenômeno da imputação.

Assim sendo, a versão instrumental dos órgãos públicos ainda reverbera uma visão estática de uma realidade jurídica dinâmica, plural e multifacetada que desconsidera, muitas vezes, que os órgãos são sujeitos de direito com esferas jurídicas próprias, e dotados de capacidades jurídicas de direito material e processual que lhes permite atuar com ampla liberdade na ordem jurídica.

## **2.2 Funcionalidades e Conceito de Órgão Público**

A necessidade de atribuir ao ente estatal as ações oriundas dos seus agentes impulsionou a dogmática jurídica a explicar o fenômeno da atuação dos diferentes

---

<sup>100</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrcio. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014, v. 2, p. 89.

<sup>101</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 117.

compartimentos estatais onde se forma o seu querer e agir, pois o Estado congrega uma estrutura naturalmente inanimada, porém organizada através de um arcabouço normativo que o tipifica e viabiliza sua atuação na ordem jurídica. “Como qualquer pessoa abstrata, o Estado depende de pessoas físicas para toda atividade e expressão de vontade”<sup>102</sup>.

### 2.2.1 Funcionalidades da construção da noção de órgão público

Para Santi Romano, a conformação jurídica do órgão exige dois requisitos: “[...] que forme parte integrante de la estructura de un ente y que la actividad por él desplegada como órgano sea considerada por el derecho como directa e inmediatamente propia del ente mismo”<sup>103</sup>. “O conceito de órgão revela-se indispensável para explicar as relações jurídicas que se estabelecem e desenvolvem entre o Estado e os cidadãos. Todavia, não há apenas atos de eficácia externa; há, outrossim, atos com eficácia interna”<sup>104</sup>.

Carré de Malberg<sup>105</sup> sustenta que o Estado não pode prescindir dos órgãos porque na falta de pessoas físicas que atuem como intermediárias estaria impedido de manifestar para o exterior suas vontades internas, ensejando a incapacidade volitiva estatal. Nesse cenário, restariam apenas vontades individuais divergentes, obscuras e insuscetíveis de conformar uma unidade: “Lo propio del órgano del Estado es, pues, proporcionar a la colectividad nacional la voluntad unificada que le falta”<sup>106</sup>.

No Direito brasileiro, Lourival Vilanova<sup>107</sup> não considera possível, sob o ângulo dogmático-normativo, identificar o momento histórico no qual a comunidade nacional passou a se transmutar em órgãos, ou seja, converteu-se em Estado:

A institucionalização do Poder é sua qualificação normativa em órgão. Sem normas de organização, pois, o Poder é difuso, desconcentrado, inespecífico ou, então, individualizado: é poder não jurídico, ou mera normalidade fáctica de dominação<sup>108</sup>.

<sup>102</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 85.

<sup>103</sup> ROMANO, Santi. *Fragmentos de un diccionario jurídico*. Tradução de Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redín. Granada: Editorial Comares, 2002. p. 192.

<sup>104</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 505.

<sup>105</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José León Depetre. México: FCE, 1998. p. 994.

<sup>106</sup> CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José León Depetre. México: FCE, 1998. p. 995.

<sup>107</sup> VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015. p. 204.

<sup>108</sup> VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015. p. 204.

Apesar do êxito atingido pela Teoria do órgão em explicar a questão da atuação do Estado na ordem jurídica, suas deficiências dogmáticas suscitam uma série de questionamentos sobre os óbices materiais e processuais enfrentados por órgãos representativos dos Poderes e de Funções essenciais do Estado.

No contexto dos Municípios, as Câmaras Municipais, apesar de constituírem órgão representativo do Poder Legislativo municipal, são despersonalizadas; em regra, os efeitos de sua atuação seriam imputados ao ente federativo que integram. Todavia, elas são dotadas do poder-dever constitucional de exercer a função fiscalizatória sobre os atos administrativos do próprio Executivo municipal.

### **2.2.2 Aspectos gerais acerca da construção dos conceitos**

O conceito de órgão público, apesar de remeter a uma construção jurídico-dogmática do final do século XIX, ainda convive com um elevado grau de imprecisão terminológica, visto que, sob uma mesma nomenclatura, convivem realidades jurídicas essencialmente distintas e oriundas de um processo de adaptação linguística ancorada numa metáfora limitadora da realidade estatal, cuja gênese remonta a uma realidade biológica humana.

No geral, visando a expandir o léxico de cada área do conhecimento, os cientistas ou doutrinadores necessitam, muitas vezes, criar novos conceitos ou expressões que os designam, frente à ausência de termos mais específicos existentes na linguagem comum. No seu desiderato, podem se valer de neologismos, a partir de palavras criadas ou rearranjadas, bem como adaptar expressões já utilizadas no cotidiano da língua<sup>109</sup>. “Os conceitos permitem pensar problemas: eles conformam caminhos, pontos de junção e pontes através dos quais o pensamento flui em novas direções”<sup>110</sup>.

Assim, uma noção conceitual remete a uma ideia oriunda de uma palavra ou expressão verbal que passa a ser operacionalizada no âmbito de determinado campo do saber como suporte sistemático numa dada área do conhecimento, cuja centralidade facilita a discussão entre os seus especialistas<sup>111</sup>. Para que uma palavra ou expressão verbal se transmude num conceito, é necessário que transcenda a condição de “unidade de comunicação” e se converta numa “unidade de conhecimento”<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> BARROS, José D’Assunção. *Os conceitos: seus usos nas ciências humanas*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 25-26.

<sup>110</sup> BARROS, José D’Assunção. *Os conceitos: seus usos nas ciências humanas*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 39.

<sup>111</sup> BARROS, José D’Assunção. *Os conceitos: seus usos nas ciências humanas*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 30.

<sup>112</sup> BARROS, José D’Assunção. *Os conceitos: seus usos nas ciências humanas*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 30.

A expressão órgão, oriunda das ciências biológicas, vai ganhar contornos próprios no âmbito da Ciência jurídica e da Teoria Geral do Estado, passando a sistematizar, no âmbito do Direito organizacional, uma noção que vai corresponder a uma nova realidade fático-jurídica. A partir da transformação conceitual, o termo órgão vai superar a mera condição de unidade de comunicação e se converter numa unidade de conhecimento própria da seara jurídica e da Teoria do Estado.

A nova configuração do vocábulo órgão vai cumprir uma função essencial dos conceitos, que é a organização de realidades que seriam caóticas, caso não fossem objeto de uma contextualização em determinado campo do saber. Organização e comunicação são caracteres próprios dos conceitos que permitem o enfrentamento do caos linguístico, cujo aprofundamento semântico permite superar os níveis de desconhecimento ou desconexão do senso comum<sup>113</sup>.

Porém, a adaptação do vocábulo, a partir da constituição das subdivisões centrais do corpo humano, ainda gera ruídos conceituais diante da complexidade da adaptação de uma realidade biológica humana à complexa estruturação do Estado. Os equívocos linguísticos impõem barreiras adicionais à atuação dos órgãos constitucionais, mesmo diante do consenso atual em torno do caráter legal do fenômeno da imputação e da subjetivização dos órgãos públicos.

Enfim, os problemas estruturais e de nomenclatura oriundos das limitações da Teoria do órgão são constantemente enfrentados pela jurisprudência, instada a solucionar, no caso concreto e por vias oblíquas, inúmeras inconsistências dogmáticas capazes de limitar direitos de órgãos essenciais à organização do Estado, cuja solução foge dos limites objetivos legais, adentrando na esfera da subjetividade jurídica.

### **2.2.3 Conceito de Órgão público**

A noção de órgão público envolve uma realidade complexa, pois sua gênese compreende a conjugação de aspectos organizacionais, sociológicos, políticos, filosóficos, jurídicos, humanos e materiais, num conglomerado de elementos voltados à divisão de múltiplas funções internas e a perspectiva da manifestação de vontade do Estado.

Jorge Miranda<sup>114</sup> destaca que o conceito de órgão apresenta diversas conveniências para a ciência jurídica, ao atuar como instrumento de mediação entre a coletividade e o poder,

---

<sup>113</sup> BARROS, José D'Assunção. *Os conceitos: seus usos nas ciências humanas*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 35-38.

<sup>114</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 501.

reafirmando sua permanência para além da mudança dos agentes; ao explicitar a transmutação da vontade psicológica em vontade funcional; ao facilitar a compreensão do fenômeno da divisão do poder político entre distintos órgãos dotados de competências próprias; por fim, ao auxiliar na resolução de questões afetas à responsabilidade do Estado.

A sedimentação do conceito atendeu à perspectiva de se estabelecer critérios de organização, funcionalidade e racionalidade à atividade estatal. Apesar da complexidade conceitual, sua noção decorreu de uma necessidade estatal primária, a distribuição de competências, poderes e deveres às suas múltiplas estruturas administrativas internas:

A figura do órgão assume uma relevância fundamental não apenas no âmbito administrativo, como também do constitucional e até do direito privado ao representar um instituto que detém uma posição de destaque na teoria geral do Estado<sup>115</sup>.

A ideia de organização e distribuição de competências é algo inerente à noção de órgão, sob a dinâmica da divisão do trabalho entre compartimentos estatais<sup>116</sup>. Há duas realidades em torno dos órgãos que não se fundem: o do querer e do agir do Estado e o da repartição de atribuições em diferentes unidades. A existência dessas realidades não pode se fundir numa unidade, embora se requeiram mutuamente<sup>117</sup>. Nesse contexto, Diógenes Gasparini<sup>118</sup> pondera que a construção jurídica da noção de órgão público vai além da questão da divisão administrativa voltada à mera repartição do poder, pois também envolve a busca pela máxima eficiência administrativa da atuação do Estado.

No Direito português, o conceito de órgão implica quatro elementos fundamentais: a) a instituição (ofício): como noção de empreendimento que perdura no meio social; b) a competência (complexo de poderes funcionais): parcela de poder público que titulariza; c) o titular: pessoa física ou seu conjunto que materializam e formam a vontade da instituição; e d) o cargo ou função (do titular): “papel institucionalizado” atribuído pela ordem jurídica e materializado através de situações subjetivas, ativas e passivas<sup>119</sup>.

No Brasil<sup>120</sup>, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello conceitua os órgãos como:

---

<sup>115</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 95.

<sup>116</sup> VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015. p. 204-217.

<sup>117</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975. p. 66.

<sup>118</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 99.

<sup>119</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 509.

<sup>120</sup> A Lei Federal nº 9.784/1999 que disciplina o processo administrativo no âmbito federal propõe uma definição legal de órgão público como “[...] a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta” (art. 1º, §2º, I) e de entidade como “[...] a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica” (art. 1º, §2º, II).

[...] repartições funcionais da pessoa jurídica, organismo moral, que, valendo-se dos meios apropriados, através dos titulares dos cargos públicos, que integram essas unidades técnicas, cumprem, na efetivação das funções estatais, conotadoras do seu fim, as respectivas competências<sup>121</sup>.

Rodrigo Bordalo<sup>122</sup> propõe uma quebra de paradigma com os padrões doutrinários pátrios que aludem à uma definição ampla de órgão, ao equiparar estruturas administrativas que figuram no ápice do aparato estatal às que exercem atividades subalternas:

Contrariamente ao direito estrangeiro, a doutrina administrativista nacional pouco explora a questão institucional dos órgãos, reforçando a percepção de que o tema referente a tais núcleos não constitui alvo de interesse para os autores<sup>123</sup>.

Andre Saddy<sup>124</sup> traduz a realidade jurídica dos órgãos públicos a partir de cinco elementos essenciais: a) unidades, organizações, núcleos ou centros especializados de atribuições ou competências; b) criação e extinção por lei; c) ausência de personalidade jurídica própria; d) materialização dos atos por uma ou mais pessoas físicas; e e) exteriorização da vontade de uma pessoa jurídica de direito público.

A complexidade de transposição de uma realidade biológica, com todos os seus vícios de origem oriundos de um sistema corporal humano, para os padrões do Estado traz consigo problemas estruturais no funcionamento e repartição das múltiplas competências estatais através da ordem positiva, que deve ser lógica, coerente e eficiente.

Contudo, há também um aspecto dinâmico, diante da necessidade de atuação do Estado na ordem jurídica; daí a importância da estruturação normativa e organizacional dos seus múltiplos compartimentos de competência estatal, cuja sedimentação orgânica vai ser determinante para a eficiência e independência de atuação dos Poderes constituídos.

Portanto, a estruturação do conceito de órgão público deve considerar tanto o aspecto da divisão interna de tarefas estatais quanto a perspectiva da prática de atos e negócios jurídicos que gere efeitos jurídicos válidos. Por fim, não há como desprezar o processo de autonomização ou subjetivização de órgãos de natureza constitucional, que devem atuar com

---

<sup>121</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 82.

<sup>122</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 131.

<sup>123</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 131.

<sup>124</sup> SADDY, André. Repartições de atribuições ou competências de órgãos públicos. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; PORTO, Paola de Andrade; SADDY, André (org.). *Organização e princípios da administração pública*. Rio de Janeiro: Institutas, 2020. p. 49.

liberdade e independência, com efeitos de sua atuação para a própria esfera jurídica, pois reverberam o núcleo central da organização do Estado.

### 2.3 Aspecto Estrutural dos Órgãos Públicos

O elemento humano foi o principal aspecto utilizado para definir ou identificar a manifestação orgânica durante as primeiras fases da sedimentação da Teoria do órgão. “Cronologicamente, foi a primeira teoria relativa ao órgão”<sup>125</sup>.

#### 2.3.1 Elemento subjetivo

Hans Kelsen<sup>126</sup> concebia a noção de órgão sob o prisma subjetivo, ao vislumbrá-lo sempre a partir da ação dos indivíduos, cujas manifestações seriam consideradas atos estatais, desde que previamente legitimadas pela própria ordem jurídica.

Georg Jellinek<sup>127</sup>, dissentindo da visão kelseniana, entendia que os órgãos, apesar de terem como titular um indivíduo, jamais poderiam ser identificados a partir do elemento humano. O Estado e o titular do órgão constituem duas personalidades distintas cuja interação envolve uma vasta gama de relações jurídicas internas e externas, porém qualquer mudança dos titulares das competências, diante de um pretense rompimento do nexo entre ele e o Estado, não altera a condição estatal.

A Teoria do órgão emergiu da necessidade de conformar o vínculo jurídico existente entre o Estado e seus agentes, posto que, como toda pessoa abstrata, o Estado depende de pessoas físicas para agir e expressar sua vontade. Ela forneceu o suporte teórico necessário para justificar a imputação direta dos atos ao próprio Estado<sup>128</sup>. Houve um esforço intelectual voltado a explicitar o processo de manifestação jurídica do Estado através da ação dos seus agentes, porém a noção de órgão não conseguiu estabelecer um parâmetro adequado ou suficiente para explicar o vínculo Estado-agente<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 78.

<sup>126</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 4. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 280.

<sup>127</sup> JELLINEK, Georg. *Teoría general del estado*. Tradução de Fernando de los Ríos. México: FCE, 2000. p. 503.

<sup>128</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 85-87.

<sup>129</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 105.

A estrutura primária do órgão está centrada na figura jurídica do seu titular, ou seja, na pessoa física apta a acionar um rol de funções públicas, ativando o mecanismo da imputação<sup>130</sup>. A titularidade do órgão pode corresponder a uma pessoa física singular ou a um colégio ou pluralidade de pessoas ordenadas horizontalmente, todas concorrendo coletivamente para a formalização da vontade ou opinião do órgão<sup>131</sup>.

A identificação ou atribuição dos efeitos de determinada conduta humana ao Estado pressupõe sua conformidade com as normas capazes de conceder eficácia jurídica a uma manifestação humana, que só pode ser veiculada por um agente regularmente investido nas competências estatais ou que, mesmo agindo temporariamente sem tal condição, tenha seus atos ratificados posteriormente<sup>132</sup>. Paulo Modesto<sup>133</sup> aduz que o titular do órgão não atua para o Estado, mas como o próprio Estado: é sua a voz num conglomerado específico e delimitado de competências.

O exercício das funções do elemento humano, que vitaliza a competência do aparato estatal, envolve a questão fundamental da investidura do próprio agente no cargo ou função pública que, somente após o cumprimento da formalidade legal, estará autorizado ao exercício da manifestação da vontade estatal<sup>134</sup>.

O agente estatal é o elemento vital para a materialização da atividade do Estado; por isso, a investidura nas funções que o habilitam ao exercício das competências exige a observância das formalidades constitucionais ou legais, de modo a legitimar suas ações na ordem jurídica em nome do Estado, permitindo que seus atos sejam dotados de validade e eficácia jurídica.

Dada sua importância jurídica, é natural que o ordenamento atribua um certo grau de formalidade (solenidade) ao ato de assunção das funções públicas. A atribuição da qualidade de titular do órgão é sempre antecedida por um ato ou procedimento formalizado (investidura)

---

<sup>130</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 53, 1984.

<sup>131</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 53, 1984.

<sup>132</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 79.

<sup>133</sup> MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da administração pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova Lei de Organização Administrativa. In: MODESTO, Paulo (coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 155.

<sup>134</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 79.

nos sistemas jurídicos contemporâneos, composto de duas fases lógicas: a aquisição abstrata da titularidade formal e a assunção concreta das funções exercidas pelo órgão<sup>135</sup>.

Por sua vez, Jorge Miranda<sup>136</sup> destaca que os órgãos se caracterizam pela permanência, continuidade, pelos cargos, competências e pela precariedade do titular, que é sempre temporário: “Por força da duração limitada da vida humana ou da capacidade física e mental para o exercício do cargo; e também por virtude de regras jurídicas, variáveis consoante os sistemas e as circunstâncias históricas”<sup>137</sup>. Os franceses teriam cunhado a expressão “*Le roi ne meurt pas*” para destacar a imortalidade da figura real, apesar da mortalidade dos seus titulares, de modo a distinguir o rei da realeza<sup>138</sup>, ou seja, “Enrique, Eduardo o Jorge pueden morir, pero el rey sobrevive a todos ellos”<sup>139</sup>.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>140</sup> concebia a unidade do órgão público como accidental (composta pela repartição e seus agentes); daí a possibilidade de substituição dos agentes públicos, nas hipóteses legais, sem que houvesse a ruptura da unidade orgânica, diferentemente da unidade substancial, como a que existiria nos seres humanos (compostos por corpo e alma):

A atuação funcional do Estado, como ser abstrato, realidade accidental, formada de relações de seres substanciais, os seres humanos, se efetiva mediante a ação destes, pessoas físicas, seus agentes, mas no seu nome e por sua conta, como centro de atribuições e operações<sup>141</sup>.

Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>142</sup> ainda destaca o caráter unitário da relação que une a pessoa física (titular ou não do órgão) e a Administração Pública. Como toda relação jurídica complexa, seu conteúdo se desdobra numa série de situações jurídicas ativas, passivas ou mistas: de um lado, está obrigada a cumprir obrigações pessoais junto à Administração, recebendo, em razão delas, compensações econômicas ou honoríficas; de outro lado, alguns atos realizados são imputados juridicamente à Administração, porém tais fatos não decorrem de nenhum tipo especial de relação, mas por pura eficácia de uma previsão normativa.

---

<sup>135</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 53, 1984.

<sup>136</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 515.

<sup>137</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 515.

<sup>138</sup> JELLINEK, Georg. *Teoría general del estado*. Tradução de Fernando de los Ríos. México: FCE, 2000. p. 504.

<sup>139</sup> JELLINEK, Georg. *Teoría general del estado*. Tradução de Fernando de los Ríos. México: FCE, 2000. p. 504.

<sup>140</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 81.

<sup>141</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 77.

<sup>142</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 55, 1984.

Desse modo, o elemento humano conforma o aspecto vital e dinâmico da manifestação estatal e constituiu a primeira noção de órgão público. Na sua gênese, a Teoria do órgão vislumbrava a atuação estatal na figura do agente investido legalmente nas competências porque sem sua intervenção seria impossível acionar o mecanismo da imputação dos atos de vontade à estrutura do Estado. Contudo, o aspecto subjetivo não é suficiente para acionar, isoladamente, o mecanismo da imputação.

### 2.3.2 Elemento objetivo

O segundo elemento do órgão é estruturado por um plexo de competências ou funções estatais que devem servir às suas prerrogativas próprias, sempre sob a égide do Direito positivo e visando ao atendimento do interesse público.

Trata-se de um componente estrutural básico que condiciona a própria configuração jurídica e material do órgão, e constitui um artifício organizativo conformado para a divisão do trabalho no âmbito de uma estrutura global, motivo pelo qual o órgão é sedimentado em torno de um núcleo de competências, determinadas de modo prévio e abstrato, voltadas à realização de funções ou tarefas concretas<sup>143</sup>.

Para Sabino Cassese<sup>144</sup>, a estruturação de um ofício requer a existência de três elementos: uma função, sua distribuição e a atribuição de potestades voltadas ao cumprimento das próprias funções. Em regra, existem tantos ofícios quanto funções, contudo também há ofícios multifuncionais. Enfim, para que exista uma organização, faz-se necessária uma articulação das funções e sua distribuição entre os diversos ofícios.

Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>145</sup> distingue os aspectos material e formal das funções atribuídas aos órgãos públicos. O aspecto formal é estruturado a partir da atribuição de uma série de situações jurídicas subjetivas (potestades, direitos, deveres, encargos etc.) pelo ordenamento como instrumentos de ação voltados à consecução de um rol de interesses. Já o aspecto material, engloba um bloco específico de interesses públicos que inclui uma série de poderes implícitos e constitui uma fonte indireta de poderes voltados à consecução do múnus público.

---

<sup>143</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 58, 1984.

<sup>144</sup> CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 108.

<sup>145</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 58-59, 1984.

Há também uma distinção técnica entre funções jurídicas e materiais (tarefas). Os ofícios realizam tarefas ou serviços de natureza material, enquanto a função pública é a atividade de desenvolvimento de um poder ou potestade pública. Contudo, nem os órgãos se circunscrevem ao exercício de poderes jurídicos, embora desempenhem funções materiais, nem os ofícios se limitam ao exercício de tarefas que não são imputadas à pessoa jurídica<sup>146</sup>.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>147</sup> vislumbrava o aspecto objetivo como as partes em que se dividia o todo estatal. Além do elemento humano, há também a unidade técnica que ele aciona, ou seja, a partir do exercício das competências, há uma estruturação para a manifestação da vontade parcial do Estado. “Por caber a essas unidades funcionais parcelas específicas de poderes e deveres dos negócios do Estado, confundiram-nas com os órgãos desse organismo moral”<sup>148</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>149</sup>, influenciado pela doutrina italiana, conjecturava uma preponderância racional dos ofícios, ou seja, do “aspecto competencial” dos órgãos públicos, de modo a considerá-los os suportes lógicos da noção de agente. Contudo, advertia que a utilização do termo “órgão” poderia induzir a confusões terminológicas, pois palavras constituíam meros rótulos, porém nada impedia seu uso como sinônimo de ofício. “Se se quer designar com o nome de órgãos a este fenômeno, afinal, nada impede, posto que as palavras são meros rótulos com os quais designamos coisas, realidades, fatos, situações”<sup>150</sup>.

### **2.3.3 Posição eclética dos órgãos públicos e a perspectiva dos conflitos interorgânicos**

Somente uma atuação conjugada entre a ação de um agente investido nas funções, conforme as regras legais pertinentes, e no exercício de competências estabelecidas pela própria ordem jurídica positiva, é passível de acionar o mecanismo da imputação e promover uma manifestação de vontade do órgão, tendo por consequência a prolação de efeitos para a esfera jurídica do Estado ou apenas para o próprio órgão.

---

<sup>146</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 59, 1984.

<sup>147</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975. p. 79.

<sup>148</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975. p. 79.

<sup>149</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975. p. 68.

<sup>150</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975. p. 68.

Sílvia Luís Ferreira da Rocha<sup>151</sup> observa que falta uma vontade efetiva aos órgãos, e daí a necessidade do concurso de seres humanos erigidos à condição de agentes. Assim, a noção de órgão deve conjugar o agente e a unidade funcional com a respectiva competência, cujo exercício é atribuído à figura do próprio agente.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>152</sup> considera a relação entre seus dois aspectos principais - o ofício e o agente competente - uma relação meramente acidental, pois não conformariam duas metades de um todo, porém, sua interação

[...] apreende um fenômeno, uma relação lógica, estabelecida entre dois termos racionais e perfeitamente distintos: o ofício - a síntese unitária de atribuições, o círculo de poderes funcionais (noção de caráter objetivo) e o agente que expressa tais poderes (noção subjetiva)<sup>153</sup>.

Visando a desvendar a natureza da relação existente entre os agentes públicos estatais e o próprio Estado, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>154</sup> também questiona a natureza das relações existentes entre os diferentes órgãos. Critica a Teoria objetiva por entender que inexistente relação entre órgãos, que não detém vitalidade, cujo caráter inerte obstará qualquer vontade ou ação. Assim, as competências constituiriam realidades estáticas, meros círculos de poder, incapazes de se relacionar juridicamente com quaisquer outras estruturas administrativas:

Os ofícios não se relacionam entre si, uma vez que são apenas quadros demarcatório de poderes. [...] De fato, o que existe é relação entre os agentes, no exercício das respectivas competências<sup>155</sup>.

Por sua vez, Massimo Severo Giannini<sup>156</sup> considera possível relações jurídicas entre órgãos, desde que admitidas pelo ordenamento jurídico e com a prolação de efeitos internos à órbita administrativa. A pluralidade de estruturas administrativas despersonalizadas reflete a diversidade de interesses públicos específicos advindos do conceito abstrato de interesse público, que constitui um conceito fragmentado, sem a mesma homogeneidade da época do Estado Liberal.

---

<sup>151</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da; DAL POZZO, Augusto Neves. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters, 2024. p. 141.

<sup>152</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975. p. 74.

<sup>153</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975. p. 74.

<sup>154</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975.

<sup>155</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975. p. 75.

<sup>156</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 95.

Para Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>157</sup>, os órgãos podem se contrapor uns aos outros: seja por desrespeito à regra jurídica positiva ou diante do necessário exercício dos poderes que a ordem jurídica confere para melhor ordenar a atividade dos órgãos que se acham sob a sua coordenação: “As relações internas entre os órgãos são jurídicas, porque reguladas por lei, embora não sejam entre pessoas de direito, pois a única é o Estado, que ordena juridicamente os órgãos que o compõem”<sup>158</sup>.

Finalmente, Fabrício Motta<sup>159</sup> considera fundamental estabelecer algum tipo de vínculo ligando adequadamente todas as estruturas. Contudo, tais vínculos compreendem técnicas gerais de administração e estruturação disciplinadas pelo próprio ordenamento jurídico. A aceção meramente humana do fenômeno da interação orgânica desconsidera a continuidade do Estado, a necessária impessoalidade estatal, além da perspectiva da existência de relações intrínsecas, internas ou externas, entre os titulares e os respectivos órgãos públicos.

Portanto, a concepção mista é a que prevalece na doutrina brasileira. Somente a conjugação dos dois elementos principais dos órgãos públicos ativam o mecanismo da imputação; daí a possibilidade de atribuição de consequências jurídicas para o Estado, podendo ainda atingir a esfera própria do órgão. A ideia da existência de relações e conflitos interorgânicos restritos às esferas jurídicas dos seus agentes não se sustenta juridicamente, posto que a prolação de efeitos sempre atinge a esfera jurídica dos próprios órgãos e, somente indiretamente, passível de atingir a esfera dos seus agentes.

## **2.4 Controvérsias na Classificação dos Órgãos Públicos**

A classificação dos órgãos públicos envolve a análise de uma série de aspectos relativos à sua organização como a natureza, a composição, a estrutura e os impactos na seara jurídica, além das inúmeras funções estatais envolvidas.

---

<sup>157</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1969. v. 2, p. 113.

<sup>158</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1969. v. 2, p. 113.

<sup>159</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 95.

### 2.4.1 A questão das classificações frente à multiplicidade de funções estatais e a ausência de cientificidade dos critérios

A ausência de uniformidade doutrinária e de cientificidade dos critérios classificatórios é uma realidade, tanto no direito estrangeiro quanto no direito pátrio.

Conforme Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>160</sup>, as classificações tinham, originalmente, finalidades meramente didáticas ou acadêmicas, ressaltando especificidades ou particularidades da estrutura e do funcionamento das unidades de uma organização complexa. Com o tempo, passaram a exercer papel mais relevante no Direito organizacional, porém sua multiplicidade gerou uma série de abusos conceituais e metodológicos, dentre conceitos isolados e classificações desconexas entre si.

A perspectiva de estabelecer parâmetros classificatórios frente à impossibilidade natural da utilização de critérios científicos não deve constituir empecilho para realizar distinções fundadas em aspectos essenciais à organização do aparato estrutural do Estado. As classificações devem buscar critérios funcionais, embora também devam atentar para os aspectos constitucionais, pois o Estado Contemporâneo deve ser vislumbrado sob os influxos da constitucionalização do Direito.

O objeto do trabalho envolve a análise da atuação das Câmaras Municipais como parte processual na defesa das prerrogativas e garantias constitucionais do Poder Legislativo Municipal, daí a importância dos critérios que ressaltam a natureza dos órgãos constitucionais. O ordenamento jurídico deve dotá-los de instrumentos necessários à sua atuação, com total independência frente aos demais Poderes ou demais órgãos autônomos.

Jorge Miranda<sup>161</sup> vislumbra uma distinção entre órgãos constitucionais e não constitucionais; os primeiros seriam os instituídos pela própria Constituição, não podendo ser extintos ou eventualmente modificados por lei ordinária, além de dispor de competências oriundas do próprio texto constitucional.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>162</sup> propõe uma distinção entre órgãos essenciais e acidentais, que vai reafirmar a primazia dos órgãos políticos, especialmente diante da sua estruturação pela própria Constituição Federal. Os órgãos essenciais são os órgãos

---

<sup>160</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 68, 1984.

<sup>161</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 517.

<sup>162</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 99.

constitucionais do Estado-poder e da organização constitucional do Estado-sociedade, definidores do seu regime político, manifestando, originariamente, a sua vontade. De outro lado, os órgãos acidentais “são os órgãos administrativos e judiciários, que constituem órgãos complementares dos órgãos constitucionais do Estado”<sup>163</sup>.

A fim de compreender a envergadura e os limites de atuação das Câmaras Municipais, cuja desenvoltura na ordem jurídica deve ocorrer com total independência no âmbito do ente federativo Município, adotam-se os critérios classificatórios difundidos na obra de Hely Lopes Meirelles<sup>164</sup>.

#### **2.4.2 Classificação dos órgãos públicos quanto à posição estatal e sua importância para distinção dos órgãos fundamentais do Estado**

Hely Lopes Meirelles<sup>165</sup> classifica os órgãos públicos quanto à posição estatal, estrutura e atuação funcional. Por questões metodológicas, enfoca-se somente a primeira delas. Assim, quanto à posição estatal, ou seja, quanto à posição ocupada pelos órgãos na escala governamental ou administrativa, os órgãos se dividem em Independentes, Autônomos, Superiores e Subalternos.

Os Órgãos Independentes são os órgãos primários do Estado, exercem as funções políticas, jurisdicionais, além das funções essenciais estatais, outorgadas diretamente pela Constituição a serem desempenhadas pelos agentes políticos. A categoria inclui as Corporações Legislativas (Congresso Nacional, Câmara e Senado, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais); as Chefias do Executivo, os Tribunais Judiciários, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e os Tribunais de Contas. Ou seja, são

[...] os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro<sup>166</sup>.

Os Órgãos Autônomos se situam na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos Independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Gozam de autonomia administrativa, técnica e financeira, cujos órgãos diretivos exercem funções de planejamento,

<sup>163</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 100.

<sup>164</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 72.

<sup>165</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 72.

<sup>166</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 72.

supervisão, coordenação e controle das atividades no âmbito de suas competências. Incluem os Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais, Advocacia-Geral da União e os demais órgãos subordinados aos Chefes dos Poderes<sup>167</sup>.

Por sua vez, os Órgãos Superiores são os detentores dos poderes de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica, embora sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de outro superior. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira. Abrangem os Gabinetes, as Procuradorias Administrativas e Judiciais, Coordenadorias, Departamentos e Divisões<sup>168</sup>.

Quanto aos Órgãos subalternos, são aqueles vinculados a órgãos mais elevados, com poder decisório restrito e concebidos para exercer atribuições de execução e a executar serviços de rotina. São exemplos as seções de expediente<sup>169</sup>.

#### **2.4.3 A utilização da nomenclatura órgão para designar realidades administrativas distintas - órgãos (constitucionais) x órgãos (meros aparatos administrativos)**

A utilização indistinta da nomenclatura órgão para designar as múltiplas realidades administrativas estatais constitui um vício de origem da Teoria do órgão e um dos principais desafios a serem transpostos pela doutrina e jurisprudência.

A ausência de critérios objetivos e uniformes para delimitar o uso da denominação órgãos públicos pelas múltiplas unidades administrativas segue a gerar insegurança jurídica, além de interferir nas relações entre os Poderes constituídos, pois a inexatidão conceitual finda por sujeitar órgãos constitucionais à discricionariedade de outros Poderes ou de outros órgãos de mesma natureza frente à irrestrita despersonalização, fato que dificulta o exercício de direitos e pretensões jurídicas, bem como a suposta atribuição dos efeitos jurídicos da atuação orgânica sempre ao ente que integram, desconsiderando o fenômeno da autonomização dos órgãos públicos.

---

<sup>167</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 73.

<sup>168</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 73.

<sup>169</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 73.

Na doutrina estrangeira, há maior discussão acerca da real natureza dos órgãos públicos. Para Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>170</sup>, a condição de órgão não deve ser atribuída igualmente a todas as unidades formais de uma organização pública. Já Massimo Severo Giannini<sup>171</sup> observa que o órgão constitui uma unidade funcional de um ente que tem relevância jurídica no ordenamento geral com legitimidade para produção de efeitos jurídicos na esfera dos particulares.

Assim, os órgãos que não detêm envergadura constitucional nem a capacidade para imprimir efeitos externos por sua atuação na ordem jurídica devem ser vislumbrados como meros compartimentos internos das estruturas administrativas, pois se limitam ao exercício de atividades meramente técnicas ou materiais<sup>172</sup>. “Hay órganos respecto de los cuales sería absolutamente imposible descubrir en ellos cualquier carácter representativo, ya que, teniendo competencias que se agotan en el interior del ente, no entran en relación con los terceros”<sup>173</sup>.

No direito brasileiro, Rodrigo Bordalo<sup>174</sup> só admite a utilização da nomenclatura órgão para as unidades administrativas juridicamente qualificadas:

Não é toda e qualquer unidade funcional que assume a condição de órgão público, mas somente aquelas que possuem aptidão para a expedição de declarações (leia-se atos) cujos efeitos atingem a esfera jurídica de terceiros<sup>175</sup>.

Odete Medauar também adverte que “[...] o termo ‘órgão’ aplicado a setores da Administração Pública é utilizado, às vezes, sem precisão técnica, para denominar qualquer parte da Administração Pública”<sup>176</sup>.

Sílvio Luís Ferreira da Rocha<sup>177</sup> aduz que o órgão, em regra, constitui a unidade interna resultante da divisão do ente estatal nas múltiplas unidades técnicas com as respectivas

<sup>170</sup> Para Santamaría Pastor, “[...] la condición de órgano no puede ser atribuido por igual a todas las unidades formales de una organización pública” (Principios de derecho administrativo general. 2. ed. Madrid: Iustel, 2009. v. 1, p. 300).

<sup>171</sup> Para Massimo Severo Giannini, a relevância no ordenamento significa aptidão para produção de atos com efeitos jurídicos com repercussão, direta ou indireta, na esfera dos particulares (Lezioni di diritto amministrativo. Milão: Giuffrè, 1950. v. 1, p. 134). Cf. BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 107.

<sup>172</sup> ROMANO, Santi. *Fragmentos de un diccionario jurídico*. Tradução de Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redín. Granada: Editorial Comares, 2002. p. 191.

<sup>173</sup> ROMANO, Santi. *Fragmentos de un diccionario jurídico*. Tradução de Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redín. Granada: Editorial Comares, 2002. p. 215.

<sup>174</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 107.

<sup>175</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 107.

<sup>176</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: RT, 2015. p. 72.

<sup>177</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da; DAL POZZO, Augusto Neves. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters, 2024. p. 142.

competências. Contudo, diante da possibilidade de alguns órgãos não integrarem o corpo interno de um outro órgão, podem ser caracterizados como órgãos autônomos ou independentes, como é o caso do Conselho Monetário Nacional.

Fabrizio Motta<sup>178</sup> aponta a competência como um critério determinante para a caracterização de um órgão público. As pessoas jurídicas, em regra, subdividem-se em diversas unidades internas, mas somente algumas possuem aptidão para a prática de atos jurídicos com efeitos externos. Essa é a raiz da sua diferenciação com as meras unidades administrativas com competência restrita à prática de atos com efeitos internos (simples subdivisões administrativas), que não seriam consideradas órgãos públicos.

A diferenciação das unidades administrativas juridicamente qualificadas exige o estabelecimento de critérios distintivos objetivos, a fim de que se restrinja a utilização da nomenclatura órgão apenas àquelas que efetivamente ostentem uma natureza constitucional, gozem de independência funcional e tenham competência para a prática de atos com prolação de efeitos jurídicos externos à sua esfera jurídica. O pleno exercício das prerrogativas próprias deve receber um tratamento jurídico hábil a garantir a harmonia e a independência entre os Poderes, com efetiva paridade de armas.

## **2.5 O Fenômeno da Autonomização ou Subjetivização dos Órgãos Públicos**

Os órgãos públicos conformam uma realidade multifacetada que, ao lado do aspecto jurídico, compreende aspectos sociológicos, políticos e culturais, variando conforme a estruturação de cada realidade sociopolítica. A gênese, desenvolvimento e materialização da estrutura administrativa estatal envolvem nuances extremamente complexas, pois se está diante de uma realidade jurídica sedimentada pelo mundo da cultura que abriga desde as mais simples repartições administrativas internas até os órgãos fundamentais da organização do Estado.

Embora o mecanismo da imputação conceda um alto grau de eficiência à atividade administrativa do Estado ao facilitar sua ação por meio dos inúmeros órgãos, parte de um pressuposto limitante à atividade orgânica pois as consequências jurídicas de sua atuação na ordem jurídica seriam, indistintamente, suportadas pelos entes personificados que integram. A

---

<sup>178</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 103.

concepção da escola organicista alemã projetou os órgãos públicos como centros parciais de imputação sob uma estrutura, invariavelmente, instrumental, complementar e acessória.

Porém, a realidade jurídica tem apresentado vieses de protagonismo de alguns órgãos de *status* constitucional e que ocupam um lugar estratégico na estrutura organizacional do Estado. O dogma da absoluta e irrestrita despersonalização dos órgãos públicos contribui decisivamente, tanto para obstar sua ascensão à condição de unidade autônoma de atuação quanto para o exercício de suas prerrogativas próprias.

A visão meramente instrumental dos órgãos públicos, apesar de bastante consentânea com sua natureza teórico-dogmática, padece quando se vislumbra a perspectiva da autonomia de órgãos que integram o ápice da estrutura político-administrativa de um ordenamento jurídico, causando um paradoxo entre os aspectos dogmáticos e a realidade cotidiana das relações jurídicas estatais:

As pessoas jurídicas de direito público têm a sua vontade formada e manifestada por meio de órgãos públicos (constituídos por pessoas físicas). Há casos, no entanto, em que a lei atribui aos órgãos públicos uma posição jurídica autônoma, induzindo uma distinção entre a pessoa jurídica de direito público e o órgão encarregado de formar a sua vontade<sup>179</sup>.

Alguns órgãos públicos constitucionais podem ganhar contornos jurídicos próprios de modo a ensejar uma relação de independência perante o ente que integram. “Isso conduz à possibilidade de que tais órgãos sejam investidos de posições jurídicas, inclusive no tocante à titularidade de bens”<sup>180</sup>.

No direito lusitano, alguns órgãos públicos, apesar de não ostentarem personalidade jurídica, dispõem de alguma independência organizatória, autonomia financeira e administrativa, cujas soluções constituem sucedâneos da personalidade jurídica<sup>181</sup>. Diferentemente do que ocorre com as pessoas coletivas privadas, inexistente um código de normas sobre os entes públicos em geral, embora existam regimes jurídicos específicos, mais ou menos complexos, para algumas categorias<sup>182</sup>. De acordo com Jorge Miranda, “[...] não é preciso recorrer à técnica da personificação para qualificar qualquer situação ou relação como jurídica, como significativa do prisma do Direito”<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 106.

<sup>180</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 106.

<sup>181</sup> MOREIRA, Vital. *Administração autônoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 274.

<sup>182</sup> MOREIRA, Vital. *Administração autônoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 275.

<sup>183</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 507.

Vital Moreira<sup>184</sup> destaca que a personalidade jurídica pública sofre muitas gradações, posto que no Direito público a personalidade é “por medida”, existindo diversos casos de “capacidade parcial”, enquanto que a personalidade coletiva privada sofre os influxos da personalidade integral da pessoa física:

A doutrina admite a existência de personalidade jurídica limitada. Há serviços sem personalidade que detêm autonomia financeira, ou “individualidade financeira”, na terminologia francesa (conta própria, orçamento próprio, capacidade para realizar despesas)<sup>185</sup>.

A independência, aliada às competências constitucionais de alguns órgãos públicos, exige dos ordenamentos jurídicos o reconhecimento do fenômeno da autonomização; daí o exercício de diferentes capacidades jurídicas voltadas a assegurar prerrogativas próprias uniformes com ampla liberdade institucional. Para Vicente Martins Prata Braga<sup>186</sup>, pode-se vislumbrar a autonomia em diversos ramos da seara jurídica, como a autonomia da vontade no Direito Privado, a autonomia inerente aos títulos de crédito, além da autonomia no âmbito do Direito Administrativo.

O Direito confere capacidades específicas das mais diversas aos órgãos e entes públicos, embora como caracteres pontuais. Por esse motivo, reconhecem-se categorias de capacidades que lhes confere autonomia, tal qual a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público (art. 127, §2º da CF) e da Defensoria Pública (art. 134, §2º), além de prerrogativas específicas (capacidades) como ao Tribunal de Contas da União (art. 71 da CF). No âmbito infraconstitucional, o Código de Defesa do Consumidor<sup>187</sup> (art. 82, III) confere capacidade judiciária a entes e órgãos da Administração Pública, direta e indireta, mesmo sem personalidade jurídica<sup>188</sup>.

Fabício Motta<sup>189</sup> alude ao processo de subjetivização ou autonomização ao vislumbrar os órgãos como núcleos parciais de competência, ou seja, como pontos de imputação (de

---

<sup>184</sup> MOREIRA, Vital. *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 273.

<sup>185</sup> MOREIRA, Vital. *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 273.

<sup>186</sup> BRAGA, Vicente Martins Prata. *Advocacia pública e autonomia: garantia de segurança jurídica nas políticas públicas*. São Paulo: Fórum, 2024. p. 43.

<sup>187</sup> CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. [...] Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: [...] III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; [...].

<sup>188</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 121-122.

<sup>189</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. *Administração pública e servidores públicos*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 93.

referência, de atribuição e de pertinência), cujo processo de subjetivização constitui um processo técnico no interior do sistema jurídico hábil a transmudar um centro de imputação num sujeito de direito.

A própria Constituição Federal dispõe expressamente acerca da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública direta e indireta<sup>190</sup>. A utilidade das normas constitucionais que atribuem autonomia a órgãos despersonalizados passa pelo reconhecimento de que são sujeitos de direito, quando a norma constitucional ou legal lhes atribuir capacidade para atuar diretamente nas relações jurídicas com algum grau de individualidade organizatória. Contudo, a autonomia não deve ser empregada no seu sentido etimológico, ou seja, como a capacidade de produção da própria legislação, prerrogativa exclusiva das pessoas político-administrativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)<sup>191</sup>.

Portanto, o fenômeno da autonomização ou subjetivização constitui uma realidade jurídica a ser melhor regulamentada pelo ordenamento jurídico pátrio, na medida em que alguns órgãos centrais na estruturação de um Estado, com competências e prerrogativas constitucionais, devem titularizar poderes jurídicos diferenciados em relação às estruturas meramente administrativas, possibilitando uma atuação com liberdade e independência na ordem jurídica.

---

<sup>190</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] **§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal (grifos nossos).

<sup>191</sup> MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da administração pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova Lei de Organização Administrativa. In: MODESTO, Paulo (coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 162.

## **CAPÍTULO 3 - AS CÂMARAS MUNICIPAIS ENTRE A DESPERSONALIZAÇÃO, A PERSONALIDADE JURÍDICA E A PERSONALIDADE JUDICIÁRIA**

A construção de institutos jurídicos para facilitação das relações humanas, nas suas diversas perspectivas, tem constituído um verdadeiro desafio para os ordenamentos jurídicos. As normas jurídicas positivas devem estabelecer os padrões e os procedimentos formais que delimitem a existência, a validade e a eficácia dos atos jurídicos provenientes das pessoas físicas, jurídicas ou dos sujeitos despersonalizados.

### **3.1 Aspectos Gerais da Personalidade jurídica**

O Direito concede personalidade jurídica a certas instituições (coletividades e organizações humanas) que são concebidas para a realização de fins coletivos e duradouros, que ultrapassam as limitações espaço-temporais próprias das pessoas físicas<sup>192</sup>. Visando a promover de modo eficaz a solução de conflito de interesses em sociedade,

[...] a lei atribui a titularidade de direitos e obrigações não apenas a seres humanos, mas também a seres não humanos de natureza ideal. São ‘realidades’ puramente conceituais, que existem apenas para a disciplina dos interesses, em última instância, de homens e mulheres ‘reais’<sup>193</sup>.

“O direito atribui aos homens, em geral, e, em particular, a certos agrupamentos de seres humanos e universalidades patrimoniais por ele destinadas a um fim, e aos entes estatais, personalidade jurídica”<sup>194</sup>.

Os alicerces da Teoria da personalidade jurídica foram estruturados na Idade Média, cujas noções se voltavam às necessidades patrimoniais e organizativas da Igreja Católica. Naquela época, o Direito Canônico separava a Igreja (corporação) dos seus membros (clérigos), reafirmando sua existência transcendental e permanente frente à transitoriedade da vida dos seus membros. A Igreja ainda ostentava uma condição corporativa de independência patrimonial, cuja autonomia também aludia à necessária separação do seu patrimônio com o patrimônio individual do clero. Diante do falecimento de um padre ou bispo, os bens em sua posse passariam à corporação, não podendo ser transmitidos aos seus sucessores<sup>195</sup>.

<sup>192</sup> NORIEGA, María Lacalle. *La persona como sujeto del derecho*. 2. ed. Madrid: Editorial Dykinson, 2013. p. 234.

<sup>193</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 239.

<sup>194</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: Plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 163.

<sup>195</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 239.

As teorias acerca das Pessoas jurídicas também retratam as dificuldades enfrentadas pelos operadores do direito para sustentar a titularidade de direitos e obrigações por seres não humanos. A justificativa do conceito de Pessoa jurídica, através de concepções antropomórficas, passou a ser disseminada no pensamento jurídico. Até meados do século XX ainda havia autores que sustentam sua existência “real”, ou seja, a lei não teria criado um conceito para melhorar as relações e os interesses entre os seres humanos, valendo-se da noção de “pessoa”, mas somente reconhecido uma realidade que, a exemplo dos homens e mulheres, teria uma existência prévia<sup>196</sup>.

Sílvio Luís Ferreira da Rocha<sup>197</sup> destaca que a atribuição da personalidade jurídica constitui importante instrumento técnico-jurídico, embora com fundamentos distintos para o ser humano e para as pessoas morais ou coletivas. No ser humano, o reconhecimento da personalidade jurídica visa a concretização dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, enquanto nas pessoas coletivas a atribuição da personalidade constitui meio indispensável para a realização de interesses comuns de caráter duradouro ou que demande custos elevados, incompatíveis com a temporalidade, a limitação dos recursos financeiros e com a finitude da existência humana.

Portanto, as realidades jurídicas têm se utilizado de ferramentas técnicas atribuídas não apenas à espécie humana, mas também a conglomerados ou realidades jurídicas, que as habilita a titularizar situações jurídicas ativas ou passivas perante a própria ordem jurídica, embora a condição de pessoa não seja condição *sine qua non* para a titularização de direitos e obrigações.

### **3.1.1 A personificação como técnica jurídica**

O Direito como fenômeno social voltado à proteção dos indivíduos e instrumento facilitador das relações sociojurídicas necessita de ferramentas voltadas à consecução do pleno exercício das potencialidades humanas, incluindo a resolução dos problemas pessoais ou coletivos, próprios da vida em sociedade.

Na condição de instituto concebido pelo mundo da cultura, ou seja, pela ordem normativa positiva, a noção de Personalidade jurídica está sujeita a limitações e ajustes técnicos, pois na sua condição instrumental apenas materializa uma ferramenta de facilitação de relações jurídicas. A norma jurídica<sup>198</sup>, na sua função de atuar diretamente para a superação dos conflitos

---

<sup>196</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 240.

<sup>197</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 100.

<sup>198</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 149.

de interesses em sociedade, descreve fatos e, ao mesmo tempo, imputa consequências. No seu mister, deve, necessariamente, aludir aos agentes responsáveis ou atingidos pelas condutas descritas<sup>199</sup>.

A personalidade não constitui um atributo natural do ser humano, mas, sim, o produto de uma construção jurídica, um atributo instituído pelo ordenamento e imputado aos homens e outras entidades por ele criadas para atender a necessidades do tráfego social<sup>200</sup>:

A personalidade jurídica é uma construção formal para viabilizar, fomentar e proteger a realização de negócios jurídicos. Sua utilidade está em separar as pessoas físicas de outros entes jurídico-formais, vistos assim como sujeitos autônomos de direitos e deveres<sup>201</sup>.

A atribuição da personalidade<sup>202</sup>, como fenômeno ou técnica jurídica, pressupõe a instituição de instrumentos formais pelo direito positivo voltados à titularização de situações jurídicas ativas e passivas, além da perspectiva de sujeição das consequências à respectiva esfera jurídica dos seres humanos ou conglomerados formais. Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka<sup>203</sup> aponta três efeitos diretos da personalização: a capacidade de ser sujeito de direitos e obrigações, a titularidade processual e a autonomia patrimonial.

Marcel Edvar Simões conceitua patrimônio geral, sob o aspecto técnico-jurídico, como “[...] conjunto ou complexo de posições jurídicas subjetivas, ativas e passivas, simples e complexas, suscetíveis de valoração econômica e conseqüente expressão pecuniária, titularizadas por um sujeito de direito em determinado momento do tempo”<sup>204</sup>. Alguns autores<sup>205</sup> destacam o conteúdo patrimonial como um dos principais fatores para o

<sup>199</sup> “Não há comportamento sem agente, sem um autor para a ação enfocada [...]. Também na imputação de consequências, a norma jurídica identifica forçosamente quem deve receber a sanção ou o benefício” (COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 149).

<sup>200</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 163-164.

<sup>201</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Limites da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares. *Revista Justiça do Direito*, v. 33, n. 2, p. 215, 2019.

<sup>202</sup> “Pessoa, no mundo jurídico, portanto, é criação do direito, uma vez que constitui eficácia imputada a fatos jurídicos específicos” (BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 163).

<sup>203</sup> TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro. Natureza jurídica dos órgãos públicos. In: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (coord.). *Panorama atual da administração pública no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 35.

<sup>204</sup> SIMÕES, Marcel Edvar. *O patrimônio no direito civil e no direito empresarial: patrimônios destinados, patrimônios separados e patrimônios autônomos*. São Paulo: Editora Foco, 2023. p. 83.

<sup>205</sup> NORIEGA, María Lacalle. *La persona como sujeto del derecho*. 2. ed. Madrid: Editorial Dykinson, 2013. p. 226.

desenvolvimento da técnica da personificação, diretamente ligada à titularização de direitos de conteúdo econômico<sup>206</sup>.

Por seu lado, a técnica da personificação, no âmbito do Direito Público, possui um caráter especial, de vez que a ação dos entes e órgãos está diretamente atrelada aos influxos da legalidade, diante do necessário atendimento do interesse público.

German J. Bidart Campos<sup>207</sup> destaca que a noção da personalidade do Estado serve para reafirmar sua continuidade no espaço-tempo. Caso não fosse uma pessoa jurídica, e sempre a mesma, não haveria lastro jurídico a sustentar a continuidade e permanência de suas relações jurídicas. Sempre que houvesse uma mudança de Governo, os atos do Governo anterior seriam desconsiderados pelo novo.

Fábio Ulhoa Coelho<sup>208</sup> destaca que a personalidade jurídica decorre do princípio da legalidade como uma espécie de autorização genérica conferida pelo Direito a determinados sujeitos, que os habilita à prática de atos jurídicos não vedados pelo ordenamento; porém, adverte que a legalidade, no Direito Público, é mais estreita, pois as pessoas públicas somente podem praticar atos legitimados por preceitos legais autorizativos. Assim, a técnica da personificação deve atender a preceitos organizativos legais conformados a transmudar de modo mais fiel as consequências provenientes de suas atuações às estruturas públicas envolvidas.

O atributo da personalização não é condição essencial para titularizar direitos ou ser obrigado a determinada prestação. Quando o ordenamento jurídico atribui a qualidade de pessoa a um sujeito, concede-lhe uma autorização genérica para a prática de atos e negócios jurídicos que, no âmbito do Direito Privado, autoriza-o a praticar todos os atos ou negócios nos quais inexistia vedação legal. De outro lado, os sujeitos despersonalizados não ostentam tal atributo, e por isso só estão autorizados a praticar atos inerentes à sua finalidade ou os expressamente autorizados por lei<sup>209</sup>. O aspecto peculiar da irrestrita despersonalização dos órgãos públicos naturalmente os sujeita a restrições em determinadas capacidades de direito, diante de um dogma oriundo do Direito privado.

---

<sup>206</sup> “O instituto da pessoa jurídica constitui uma técnica de separação patrimonial desenvolvida pelo direito para disciplinar os interesses dos homens e mulheres no qual se atribui personalidade própria ao patrimônio segregado”. (COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 240-241).

<sup>207</sup> BIDART CAMPOS, German J. *Lecciones elementales de politica*. Buenos Aires: Ediar, 2012. p. 175.

<sup>208</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 153-154.

<sup>209</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 151.

Juan Alfonso Santamaría Pastor<sup>210</sup> destaca que toda distinção legal e estrutural existente entre entes e órgãos públicos é um puro jogo de conceitos, pois órgão e pessoa jurídica representam meros nominalismos conceituais a serviço das necessidades de unificação patrimonial e imputação, nominalismos imperfeitos sujeitos a aperfeiçoamentos por outros paradigmas mais sofisticados.

Contudo, os entes públicos, ou seja, as estruturas jurídicas públicas dotadas de personalidade jurídica, detêm vantagens oriundas da personalização na titularização e exercício automático de todas as capacidades jurídicas inerentes à sua condição, previamente disciplinadas pela lei, em detrimento dos órgãos públicos que, diante da irrestrita despersonalização, necessitam reafirmar constantemente sua condição de sujeito de direito no cotidiano de sua atuação.

Portanto, a personalização como técnica jurídica voltada à titularização de situações jurídicas ativas ou passivas, constitui ferramenta instrumental dos ordenamentos jurídicos voltados à facilitação do fluxo das relações jurídicas. Enfim, a técnica da personificação constitui elemento instrumental do mundo da cultura materializada pela ordem jurídica positiva.

### **3.1.2 Sujeito x pessoa**

A noção jurídica de Sujeito de direito constitui um dos institutos centrais de um ordenamento, pois através dele o próprio sistema jurídico estabelece a perspectiva de imputação de consequências às condutas de pessoas, físicas ou coletivas, permitindo que titularizem posições jurídicas ativas ou passivas, determinando as formalidades necessárias à sua existência, validade e eficácia.

Para María Lacalle Noriega<sup>211</sup>, a questão da noção jurídica de pessoa constitui um dos temas mais importantes da Ciência do Direito e da Filosofia do Direito, cujos juristas, na maioria das vezes, desprezam sua noção filosófica, reduzindo-a ao aspecto jurídico. Porém, o fenômeno jurídico não pode ser explicado sem considerar a noção de pessoa no seu sentido ontológico. O termo pessoa abarcaria um duplo sentido: o primeiro remete ao aspecto filosófico

---

<sup>210</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Sobre la personalidad jurídica de las cortes generales: una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas. *Revista de Derecho Político*, Madrid, n. 9, p. 20, 1981.

<sup>211</sup> NORIEGA, María Lacalle. *La persona como sujeto del derecho*. 2. ed. Madrid: Editorial Dykinson, 2013. p. 225.

ou ontológico ao se referir a um tipo de ser ao qual pertence o homem; de outro lado, o aspecto jurídico concebe o homem enquanto titular de uma condição ou estatuto perante o Direito.

Historicamente, nem todo homem ostentava a condição de Sujeito de direito, a exemplo dos escravos em Roma, que eram tratados como coisa (*res*), ou seja, como simples objeto de direito<sup>212</sup>. No Direito Romano, a personalidade não era um atributo da natureza humana, mas uma consequência do *status quo* individual, sempre conferido pela lei. A legislação distinguia três estados: o estado de liberdade (*status libertatis*), o estado de cidadania (*status civitatis*) e o estado de família (*status familiae*). Só desfrutavam da capacidade jurídica plena os indivíduos que ostentavam uma posição privilegiada nos três estados, ou seja, os que eram livres, cidadãos e chefes de família<sup>213</sup>.

Contudo, os avanços civilizatórios passaram a influenciar diretamente os ordenamentos, de modo a transformar a realidade jurídica ao atribuir personalidade jurídica a todos os indivíduos no seu nascimento, garantindo-se, inclusive, a proteção aos direitos dos nascituros. “A subjetividade jurídica, que assegura os direitos da personalidade, tornou-se inata”<sup>214</sup>.

Paulo Modesto<sup>215</sup> destaca o debate entre os civilistas acerca da diferenciação ente os conceitos de Pessoa e sujeito de direito. Os conceitos não se equivalem, pois não é preciso ser pessoa para ser sujeito de direitos e deveres. Exemplifica que o nascituro é sujeito de direito, embora não seja Pessoa; por seu lado, o espólio, a massa falida e a herança jacente são sujeitos de direito, mesmo não sendo Pessoas.

Para o Direito, homens, mulheres e alguns “seres ideais” de natureza incorpórea podem titularizar interesses. Na forma jurídica, tais abstrações titularizam direitos e obrigações especialmente para que os conflitos de interesses possam ser resolvidos com maior grau de racionalidade. Portanto, Sujeito de direito é gênero do qual a pessoa é espécie<sup>216</sup>. “Nem todo

---

<sup>212</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 165.

<sup>213</sup> NORIEGA, María Lacalle. *La persona como sujeto del derecho*. 2. ed. Madrid: Editorial Dykinson, 2013. p. 225-226.

<sup>214</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 167-168.

<sup>215</sup> MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da administração pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova Lei de Organização Administrativa. In: MODESTO, Paulo (coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 158.

<sup>216</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 150.

sujeito de direito é pessoa, embora toda pessoa seja sujeito de direito”<sup>217</sup>. Todo interesse tem um titular e o “Sujeito de direito é o titular dos interesses em sua forma jurídica”<sup>218</sup>.

Nesse contexto, a diferenciação entre as noções de sujeito de direito e Pessoa<sup>219</sup> constitui uma das premissas fundamentais para que o ordenamento estabeleça um ambiente propício ao pleno desenvolvimento das capacidades jurídicas.

A noção de Sujeito de direito corresponde a um centro de imputação amplo de direitos e obrigações que tem como fonte o sistema normativo, englobando pessoas físicas, jurídicas, coletividades, conglomerados e órgãos despersonalizados. A distinção apresenta importância fundamental na titularização de situações jurídicas ativas ou passivas por estruturas despersonalizadas que, apesar de não ostentarem personalidade jurídica, podem figurar em relações jurídicas.

Hans Kelsen vislumbrava a Pessoa física como produto de uma construção artificial da própria ciência jurídica. A teoria tradicional, quando atribui a um indivíduo personalidade jurídica (qualidade de pessoa), significa que a ordem jurídica lhe confere direitos e impõe deveres<sup>220</sup>. “A pessoa física não é o indivíduo que tem direitos e deveres, mas uma unidade de deveres e direitos que tem por conteúdo a conduta de um indivíduo”<sup>221</sup>.

A Pessoa física não pode ser vislumbrada como um indivíduo, mas como a unidade personificada das normas jurídicas que os obriga e lhes confere poderes. A unidade expressa nos conceitos de Sujeito jurídico (Pessoa jurídica) e Pessoa física constituem direitos subjetivos e deveres jurídicos cujo conteúdo é conformado pela unidade de suas condutas. A Pessoa física constitui, na realidade, uma “Pessoa jurídica”, um conceito auxiliar na descrição de fatos juridicamente relevantes<sup>222</sup>.

A personificação tem como premissa essencial o fato de que os entes personificados gozam de uma autorização própria do sistema jurídico para praticar atos jurídicos lícitos de forma automática, enquanto os sujeitos desprovidos de personificação formal estariam

---

<sup>217</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 149.

<sup>218</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 149.

<sup>219</sup> “Ser pessoa como ser sujeito de direito são imputações que as normas jurídicas fazem aos homens, portanto, que constituem eficácia de fatos jurídicos” (BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 168.)

<sup>220</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 192.

<sup>221</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 193.

<sup>222</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 194.

adstritos, por sua essência, a somente praticar atos próprios à sua natureza, finalidade ou os autorizados expressamente pelo ordenamento.

Há convergência doutrinária atual em torno da admissão da titularização de direitos e obrigações tanto por entes personificados quanto por despersonificados. No caso destes últimos, a legislação contempla a positivação de diversas capacidades jurídicas, inclusive a possibilidade de atuação como parte processual.

Fábio Ulhoa Coelho<sup>223</sup> sustenta que os entes despersonificados não humanos têm uma finalidade que justifica sua constituição e circunscreve os negócios jurídicos que estariam aptos a praticar. Nesse contexto, os sujeitos despersonificados não disporiam dessa autorização genérica do Direito positivo; daí só poderiam praticar os atos inerentes às suas finalidades ou os expressamente previstos em lei.

A condição de sujeito de direito significa ser destinatário de um feixe de normas, atributivas de direitos, deveres, faculdades e obrigações. O órgão pode ser sujeito de direito, termo de relação jurídica, parte em relações interorgânicas e parte em relações processuais. Essas relações internas não quebram a unidade de ser do Estado, que se mostra uno nas relações com terceiros, conquanto complexo nas suas relações orgânicas<sup>224</sup>.

### 3.1.3 As Câmaras Municipais têm Personalidade jurídica?

Os ordenamentos jurídicos, no geral, incorporaram a concepção firmada na terceira fase da Teoria do órgão ao conceber a irrestrita despersonalização dos órgãos públicos, em que pese nas duas fases anteriores haver consenso em torno da existência de uma Personalidade parcial ou orgânica (primeira fase) e do próprio reconhecimento da Personalidade jurídica plena em concomitância com a própria personalidade do Estado (segunda fase)<sup>225</sup>.

Apesar do reconhecimento dos órgãos públicos como sujeitos de direitos e obrigações, a simples despersonalização já é suficiente para gerar inúmeros problemas de ordem material e processual, que vão desde a impossibilidade de constituição de patrimônio próprio até a

<sup>223</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 163.

<sup>224</sup> MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da administração pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova Lei de Organização Administrativa. In: MODESTO, Paulo (coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 158-159.

<sup>225</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, p. 57, 1984.

necessidade do reconhecimento da capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária para que possam atuar como parte, ativa ou passiva, em processos jurisdicionais.

No ordenamento jurídico brasileiro, há disposição expressa do Código Civil a enumerar as pessoas jurídicas de Direito Público, na qual não se incluem os órgãos públicos, cuja técnica da personalização somente é atribuída aos entes políticos federativos. Porém, Caio Mário da Silva Pereira adverte que “[...] o regime jurídico das pessoas de direito público compete à legislação especial. O Código limita-se a enumerá-las”<sup>226</sup>.

Nesse contexto, há que se reconhecer o caráter positivista da noção de personalidade jurídica, pois sua atribuição decorre, única e exclusivamente, do ordenamento jurídico positivo. “Não se pode ser pessoa para algumas relações e não ser para outras, na mesma oportunidade. A personalidade ou existe ou não existe. Impossível havê-la para aspectos de dadas relações e deixar de havê-la para outros”<sup>227</sup>.

Assim, diante da ausência das Câmaras Municipais no rol das Pessoas Jurídicas de Direito Público pelo Código Civil brasileiro, não há outra opção que não seja reconhecer sua despersonalização, embora, na condição de Sujeito de direito, ostente capacidades de direito material e processual que as legitima a titularizar direitos e exercê-los de forma autônoma.

Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka<sup>228</sup> considera a suposta despersonalização orgânica uma verdadeira ficção jurídica. Aponta o consenso doutrinário em torno da autonomia administrativa, financeira e funcional dos órgãos públicos, além da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Direita e Indireta previstas no art. 37, §8º da Constituição Federal. A partir dessa tríplice autonomia, sustenta, embora de forma minoritária na doutrina, o reconhecimento da Personalidade jurídica dos órgãos públicos.

Andréa Rascovski Ickowitz<sup>229</sup>, apesar de reconhecer a despersonalização dos Órgãos legislativos, assevera que, em decorrência do Princípio Constitucional da Independência e

---

<sup>226</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Comentários ao código civil de 2002*: parte geral arts. 1º a 232. Atualização legislativa de Cristiano de Sousa Zanetti e Leonardo de Campos Melo. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017. v. 1, p. 53.

<sup>227</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 2, p. 111.

<sup>228</sup> TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro. Natureza jurídica dos órgãos públicos. In: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (coord.). *Panorama atual da administração pública no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 34-35.

<sup>229</sup> ICKOWICZ, Andréa Rascovski. Atuação judicial da câmara municipal. *Revista da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 98, 2014.

Separação dos Poderes (art. 2º CF) e da necessidade de defesa das prerrogativas próprias do Poder Legislativo, não se pode negar a possibilidade de sua ampla atuação judicial. Contudo, haveria uma limitação relativa à questão orçamentária, diante da inexistência de orçamento próprio, mas de mera dotação orçamentária (art. 168 CF), além de dotação própria para pagamento de precatórios (art. 100 CF). Assim, nas demandas que tenham por objeto a condenação em pagamento ou a reivindicação de recursos pecuniários, entende que os Órgãos legislativos não deveriam figurar como parte na demanda.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>230</sup> admite que os órgãos públicos detêm competências específicas e, apesar de despersonalizados, podem se envolver em conflitos interorgânicos; daí a necessidade dos mecanismos de defesa contra ofensa de seus direitos ou invasão de sua competência teria levado doutrina e jurisprudência a admitir sua condição de parte no processo. Porém, a capacidade de ser parte não deve ser admitida quando a pretensão envolver direitos patrimoniais, pois o interesse direto seria da pessoa jurídica a qual pertence. O reconhecimento da condição de parte processual inclui três requisitos: o órgão deve integrar a estrutura superior da pessoa federativa; ter a capacidade de proteção de direitos e competências outorgadas pela Constituição Federal e, por fim, a demanda não pode envolver direitos de natureza meramente patrimonial.

Rodrigo Bordalo destaca que não se pode desprezar a condição de sujeito de direito dos órgãos públicos, pois “[...] seu disciplinamento jurídico-positivo, aliado ao desenvolvimento de categorias jurídicas alheias à figura da personalidade, demonstra que se impõe a natureza jurídica de tais unidades funcionais”<sup>231</sup>. Para Fabrício Motta, “[...] não há necessidade de falar em personificação ou personalidade jurídica do órgão para que se lhe reconheça a possibilidade de participar de relações jurídicas”<sup>232</sup>.

Os órgãos públicos representativos dos Poderes e outros órgãos com assento constitucional atuam na ordem jurídica na condição de sujeitos de direito, gênero do qual as pessoas jurídicas são espécie. Ao ostentar a capacidade jurídica geral, ostentam a prerrogativa de titularizar situações jurídicas ativas ou passivas, cujos consectários envolvem a atuação

---

<sup>230</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade judiciária de órgãos públicos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, n. 11, p. 9, jul./ago./set. 2007. Disponível em: <http://direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 24 ago. 2015.

<sup>231</sup> BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 122.

<sup>232</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 93.

como parte, no âmbito administrativo ou jurisdicional, pois suas esferas jurídicas abarcam competências constitucionais, legais e regimentais.

Apesar da ausência de Personalidade jurídica formal, as Câmaras Municipais são dotadas de capacidades materiais e processuais voltadas à defesa das prerrogativas próprias do Poder Legislativo Municipal. A capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária é condição inata do órgão legislativo, visto que constitui consequência imediata da titularização da capacidade jurídica geral atribuída pelo ordenamento diante de suas inúmeras competências constitucionais, legais e regimentais que materializam as prerrogativas próprias do Poder Legislativo no âmbito municipal.

### **3.2 A Construção da Noção de Personalidade judiciária**

O Mandado de Segurança nº 55 que tramitou perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no ano de 1948 suscitou uma questão central acerca da perspectiva de um órgão público atuar como parte ativa numa relação jurídica processual.

#### **3.2.1 O precedente paradigma que deflagrou a discussão acerca do reconhecimento da legitimidade processual ativa das Câmaras Municipais**

O julgamento do Mandado de Segurança nº 55 foi um elemento determinante para uma discussão doutrinária, e após jurisprudencial, que vai perdurar por muitas décadas, tendo como foco a noção da Personalidade judiciária no Direito brasileiro.

A demanda fora proposta pela Câmara Municipal de Guaporé contra ato da Comissão Representativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e o Prefeito Municipal visando à promulgação da respectiva Lei Orgânica do Município, posteriormente à sua aprovação pela edilidade. Anteriormente, o Prefeito suscitara conflito de competência perante a Comissão Representativa, sustentando que o texto da Lei Orgânica aprovada abarcava inúmeros dispositivos contrários à Constituição Estadual, além de supostamente faltar competência à Câmara Municipal para o ato de promulgação.

A Comissão Representativa acatou as Razões do Chefe do Executivo e, mediante Decreto Legislativo, deliberou que a Propositura da Câmara de Guaporé infligira o devido processo legislativo ao não completar sua tramitação. Diante desse fato, a Câmara Municipal de Guaporé impetrou Mandado de Segurança perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul visando à declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo editado pela

Comissão Representativa, sustentando a higidez jurídica do processo legislativo e aduzindo ainda que seu texto já estava em vigor desde sua aprovação em 18 de dezembro de 1947.

A discussão do mérito do Mandado de Segurança foi antecedida pela questão da legitimidade da Câmara Municipal de Guaporé para impetrar o *mandamus*, diante da ausência de Personalidade jurídica. O Relator no Tribunal de Justiça negou seguimento à demanda por reconhecer a ausência de legitimidade ativa da Câmara Municipal por não figurar no rol das pessoas jurídicas de Direito público interno previstas no art. 14 do Código Civil de 1916.

Contudo, por maioria de votos, o voto divergente foi o vencedor. O voto rejeitou a preliminar de ausência de capacidade processual da impetrante e reconheceu que as Câmaras Municipais, além de corporações políticas, constituíam pessoas jurídicas de direito público instituídas para fins de Governo, considerando ainda que o rol do art. 14 do Código Civil não era exaustivo, mas meramente exemplificativo. A divergência prevaleceu, e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul reconheceu a legitimidade das Câmaras Municipais para impetrar Mandado de Segurança.

### **3.2.2 A publicação do ensaio “Personalidade judiciária das Câmaras Municipais” pelo Ministro Victor Nunes Leal**

Diante da repercussão da demanda, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Victor Nunes Leal publicou trabalho específico analisando a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Sua obra difundiu a questão da legitimidade de atuação das Câmaras Municipais em Juízo, tendo contribuído para disseminar a terminologia Personalidade judiciária<sup>233</sup>. O trabalho ainda teve o mérito de enfrentar, de forma clara e direta, um tema essencial para o Direito Público, que abarcava a garantia das prerrogativas constitucionais das Câmaras Municipais.

Destaque-se que, após o julgamento do Mandado de Segurança nº 55 pelo Tribunal de Justiça gaúcho, a expressão “Personalidade judiciária” passa a ser rapidamente difundida, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência. A terminologia fora importada do direito processual

---

<sup>233</sup> Importante destacar que o trabalho de Victor Nunes Leal recebeu uma atualização, tendo sido republicado pelo Ministério da Justiça no ano de 1997: LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. In: LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público e outros problemas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 1997. v.1, p. 424-439.

civil português, cuja origem remetia à suscetibilidade de ser parte (art. 5º do Código de Processo Civil Português - Decreto-lei 29.637 de 28-5-1939)<sup>234</sup>.

Para José Alberto Reis<sup>235</sup>, a Personalidade judiciária no Direito português significava “capacidade de ser parte”, e a capacidade judiciária corresponderia a “capacidade processual”, destacando que tal distinção era similar à que o Código Civil português estabelecia entre a capacidade de direitos (Personalidade judiciária) e a capacidade do exercício de direitos. A correlação entre as duas capacidades não era absoluta, de vez que em alguns casos se reconhecia a Personalidade judiciária de entidades sem personalidade jurídica, embora também já se reconhecesse a capacidade judiciária a pessoas incapazes de exercer os seus direitos.

Victor Nunes Leal advertia, à época, que “[...] a expressão não é usual em nosso país, mas nada impede que a incorporem, por ser evidentemente apropriada”<sup>236</sup>. Ele foi o responsável direto por incorporá-la ao jargão do Direito pátrio, pois a Personalidade judiciária não tinha origem normativa no direito brasileiro<sup>237</sup>.

A utilização da expressão lusitana visava ainda a ressaltar a independência do Direito processual, com sua noção própria de Personalidade, na maioria das vezes desvinculada da noção do direito material<sup>238</sup>. Também apontava outros exemplos no direito brasileiro em que “[...] a personalidade judiciária é independente da personalidade jurídica, muito embora a personalidade jurídica se complete sempre com a judiciária. Não há, conseqüentemente, estrita correspondência entre os dois conceitos”<sup>239</sup>.

Victor Nunes Leal ainda pregava cautela na transposição de institutos concebidos no âmbito do Direito Privado para um contexto do Direito Público, criticando a tendência do Direito brasileiro em transpor os paradigmas do Direito Privado para o Direito Processual, cuja autonomia exige a construção de conceitos próprios e validade adstrita à própria ciência

---

<sup>234</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 48, jan./mar. 1949.

<sup>235</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 48-49, jan./mar. 1949.

<sup>236</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 48, jan./mar. 1949.

<sup>237</sup> RODRIGUES, Wagner Rossi. Nos quadrantes da personalidade judiciária. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (org.). *A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 326.

<sup>238</sup> RODRIGUES, Wagner Rossi. Nos quadrantes da personalidade judiciária. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (org.). *A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 328.

<sup>239</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 51, jan./mar. 1949.

processual<sup>240</sup>. As tentativas de amarrar o Direito Processual ao Direito Privado causavam problemas que os processualistas deveriam esclarecer e resolver *a posteriori*, com vistas à normalização do sistema de direito positivo<sup>241</sup>.

Wagner Rossi Rodrigues<sup>242</sup> vislumbra resistências pontuais ao reconhecimento da Personalidade judiciária fundadas numa visão conservadora do instituto, incapaz de estabelecer uma simetria entre a personalidade de direito material e processual. Critica ainda a tendência de generalização da expressão, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, que a utilizaria, frequentemente, em situações totalmente distintas.

Victor Nunes Leal<sup>243</sup> apontava para o necessário resguardo da autonomia do Direito Judiciário diante da importância da legitimação processual de órgãos despersonalizados. Embora tenha contribuído decisivamente para a sedimentação do instituto da Personalidade judiciária no Direito brasileiro, considerava o instituto uma espécie de anomalia do sistema, diante do esforço para o seu reconhecimento mesmo sem a correspondente Personalidade jurídica das Câmaras Municipais.

Portanto, a noção de Personalidade judiciária difundida no trabalho de Victor Nunes Leal foi determinante para discussão de aspectos essenciais na atuação de órgãos despersonalizados como parte processual ativa ou passiva, a partir da atuação das Câmaras Municipais em juízo na defesa de suas prerrogativas constitucionais.

### **3.2.3 A construção da noção de Personalidade judiciária e o resguardo das prerrogativas próprias das Câmaras Municipais**

A construção teórica empreendida por Victor Nunes Leal não apenas reconhecia, mas reiterava a necessidade de se resguardar a esfera jurídica das Câmaras Municipais, dotando-as de ampla liberdade de atuação e do pleno exercício de suas prerrogativas institucionais, especialmente quanto à legitimidade processual mesmo na condição de órgão despersonalizado.

---

<sup>240</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 51, jan./mar. 1949.

<sup>241</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 52, jan./mar. 1949.

<sup>242</sup> RODRIGUES, Wagner Rossi. Nos quadrantes da personalidade judiciária. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (org.). *A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 340.

<sup>243</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 52, jan./mar. 1949.

“É irrelevante o problema de saber se as câmaras municipais têm ou não têm personalidade jurídica de direito público. O que importa é que elas têm direitos”<sup>244</sup>:

A 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<sup>245</sup>.

A necessidade de proteção da esfera jurídica das Câmaras Municipais tinha dois fundamentos: o primeiro era a necessidade de se resguardar a autonomia dos legislativos municipais, pois sua garantia pressupunha a utilização dos meios próprios à sua efetivação, que não constituía um conceito vazio, mas uma realidade política e jurídica<sup>246</sup>. O segundo aspecto se reportava ao próprio Sistema de Freios e Contrapesos, uma vez que a autonomia das Câmaras Municipais constituía uma realidade que visava a compatibilizar o equilíbrio das estruturas fundamentais da organização política do país, de modo a preservar os interesses do Legislativo Municipal frente ao próprio Executivo<sup>247</sup>.

Wagner Rossi Rodrigues<sup>248</sup> destaca a contribuição de Victor Nunes Leal na garantia da tutela jurisdicional para a defesa das prerrogativas dos órgãos despersonalizados, como meio mais eficiente de resolução de conflitos, que não estariam restritas apenas ao plano meramente político, mas também como instrumentos jurisdicionais de obtenção de direitos:

A garantia política da competência autônoma das câmaras municipais não exclui sua garantia jurídica sempre que o atentado cometido envolver uma questão jurídica e puder ser eficientemente reparado pela via judiciária<sup>249</sup>.

É patente que os órgãos legislativos municipais, além de exercer a função típica normativa, também materializam uma função fiscalizatória dos atos oriundos do executivo municipal. Assim, o Sistema de Freios e Contrapesos deve assegurar o exercício de todas as prerrogativas constitucionais inerentes à missão institucional das Câmaras Municipais. Embora muitas das competências titularizadas pelos órgãos legislativos tenham um aspecto originalmente político, suas ações institucionais também envolvem um aspecto jurídico que as

<sup>244</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 56, jan./mar. 1949.

<sup>245</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 53, jan./mar. 1949.

<sup>246</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 57, jan./mar. 1949.

<sup>247</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 57, jan./mar. 1949.

<sup>248</sup> RODRIGUES, Wagner Rossi. Nos quadrantes da personalidade judiciária. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (org.). *A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 338.

<sup>249</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 58, jan./mar. 1949.

legitimam, de onde decorre a preocupação de Victor Nunes Leal em assegurar a autonomia das Câmaras Municipais também no âmbito jurídico:

Cumpra indagar, entretanto, se a garantia da competência autônoma das câmaras municipais é somente de natureza política, insusceptível, portanto, de apreciação jurisdicional. No caso de resposta afirmativa, as câmaras de vereadores não teriam personalidade judiciária; apenas lhes assistiria a faculdade de representar a outros órgãos políticos, denunciando os atentados sofridos<sup>250</sup>.

Wagner Rossi Rodrigues ainda propôs uma visão unificada do instituto da Personalidade judiciária como um pressuposto processual *sui generis*:

Melhor seria que o uso da expressão ficasse limitado a hipótese de disputa de poder aventada por Victor Nunes Leal, o que em muito contribuiria para contextualizá-la com pressuposto processual *sui generis*, específico, e para evitar confusões conceituais<sup>251</sup>.

A importância da obra de Victor Nunes Leal na discussão acerca da legitimidade ativa das Câmaras Municipais para propositura de Mandado de Segurança no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul vai deflagrar toda a discussão jurídica em torno da possibilidade da atuação dos Legislativos Municipais como parte legítima, ativa ou passiva, perante os órgãos jurisdicionais.

Ressalte-se que toda a contribuição doutrinária e jurisprudencial voltada à conformação da Personalidade judiciária das Câmaras Municipais também se aplica a outros órgãos, independentes de natureza constitucional, como Tribunais Judiciários, Tribunais de Contas, Defensoria Pública e demais órgãos do Poder Legislativo.

Importante colacionar aqui trecho do voto do Ministro Joaquim Barbosa<sup>252</sup> no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 595.176/DF, que remete à obra de Victor Nunes Leal ao ressaltar que o conhecimento jurídico estabelecido nem sempre concede respostas satisfatórias a determinados reclamos sociais e institucionais, especialmente nesse caso, para resguardar a Separação de Poderes:

Desde muito tempo, processualistas de renome vem alertando para o fato de que não há uma correlação precisa entre personalidade material e processual. Por vezes, impõe-se o reconhecimento de personalidade judiciária (ou mesmo de capacidade processual) a entes desprovidos de personalidade jurídica. Nessa linha, esta Corte sedimentou entendimento de que certos órgãos públicos materialmente despersonalizados podem figurar como parte em processos judiciais.

<sup>250</sup> LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 58, jan./mar. 1949.

<sup>251</sup> RODRIGUES, Wagner Rossi. Nos quadrantes da personalidade judiciária. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (org.). *A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 342.

<sup>252</sup> RE 595176 AgR, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 31-08-2010, DJe-235 DIVULG 03-12-2010 PUBLIC 06-12-2010 EMENT v. 02445-01 p. 00242, RT, v. 100, n. 906, p. 493-499, 2011.

Convém ressaltar que essa ruptura com o conhecimento jurídico assentado, ainda hoje sem expresso respaldo em lei, decorreu de uma necessidade institucional bastante precisa, com fundamento direto na própria Constituição.

Percebeu-se, em especial a partir da lúcida pena de Victor Nunes Leal, que o ordenamento jurídico não dispunha de instrumentos suficientes para garantir plenamente aquele que é um dos princípios fundamentais de qualquer República moderna: a separação de Poderes.

## CAPÍTULO 4 - AS CÂMARAS MUNICIPAIS E AS CAPACIDADES DE DIREITO MATERIAL E PROCESSUAL

### 4.1 Contexto Amplo das Capacidades Jurídicas

#### 4.1.1 Aspectos gerais

No geral, há uma patente dificuldade de uniformização doutrinária em torno da nomenclatura atribuída às diversas capacidades que o ordenamento jurídico assegura em perspectiva aos sujeitos de direito, fato jurídico que gera óbices especialmente às estruturas despersonalizadas, cuja jurisprudência, muitas vezes, busca solucionar possíveis inconsistências técnicas a partir do caso concreto.

Segundo Marcos Bernardes de Mello<sup>253</sup>, a problemática das capacidades em direito não tem sido devidamente examinada; inexistem estudos acerca das diversas capacidades, que somente são examinadas isoladamente. Contudo, “[...] as capacidades constituem um todo sistemático, havendo um nexos que as relaciona entre si e tem como origem e fundamento a capacidade jurídica”<sup>254</sup>. Do latim *capere*, o vocábulo “capacidade” significa prender, tomar nas mãos, adquirir, apreender, apoderar-se. *Capax* é aquele que possui tal aptidão<sup>255</sup>.

Há uma correlação fundamental entre os conceitos de sujeito de direito e capacidade jurídica. A essencialidade da noção de sujeito de direito<sup>256</sup> se dá pelo fato de que sem ele inexistem relações jurídicas, pois constitui elemento central para a titularização de direitos e obrigações na ordem jurídica. A capacidade jurídica, por sua vez, é pressuposto para sua caracterização<sup>257</sup>. “Poder ser titular de situação jurídica, por mais elementar que seja, portanto, poder ter, no mundo jurídico, uma posição na condição de sujeito”<sup>258</sup>. Capacidade jurídica é “[...] a atribuição a algum ser da possibilidade de ser sujeito de direito”<sup>259</sup>.

---

<sup>253</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 9, jul./set. 2000.

<sup>254</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 9, jul./set. 2000.

<sup>255</sup> DINIZ, Maria Helena. *Manual de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 34.

<sup>256</sup> Sujeito de direito “[...] constitui conceito formal construído pela Ciência Jurídica, no século XVIII, essencial à individualização das posições no plano da eficácia jurídica” (BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 10, jul./set. 2000).

<sup>257</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 9-10, jul./set. 2000.

<sup>258</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 18, jul./set. 2000.

<sup>259</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 10, jul./set. 2000.

Os ordenamentos jurídicos reconhecem aos sujeitos de direito capacidades de direito material e processual que os habilita ao exercício de direitos, sendo subdivididas em capacidades de Direito Privado material (capacidade de agir), capacidades de Direito Público material (capacidade de ser parte e a competência funcional) e capacidades de Direito Processual (capacidade formal e a capacidade processual) <sup>260</sup>.

#### 4.1.2 Sujeito de direito e dever jurídico na Teoria Pura do Direito

A Teoria Pura do Direito não vislumbra o Direito subjetivo como um interesse protegido pelas normas jurídicas, mas a proteção nelas reverberadas. “O direito subjetivo não é um interesse - protegido pelo Direito -, mas a proteção jurídica de um interesse”<sup>261</sup>.

A relação jurídica também não constitui uma relação de vida extrinsecamente regulada pelas normas, como uma espécie de conteúdo revestido pela forma jurídica, mas uma relação integralmente constituída pelas normas jurídicas positivas<sup>262</sup>.

A relação jurídica envolve a perfeita conjugação entre um Dever jurídico e o direito reflexo correspondente. Assim, as relações entre os indivíduos seriam irrelevantes, pois a eficácia jurídica se dá nas relações entre normas ou entre os fatos determinados pelas normas, cuja conduta humana constitui apenas um caso especial relevante<sup>263</sup>. “Não são os indivíduos, mas suas ações e omissões; não são as pessoas, mas determinada conduta humana que formam o conteúdo das normas jurídicas”<sup>264</sup>.

O conceito de Relação jurídica na Teoria Pura do Direito tem íntima conexão com os conceitos de Dever jurídico e Direito subjetivo, numa relação essencialmente constituída pela ordem jurídica. “Entre uma norma e uma conduta humana que forma o seu conteúdo não pode, porém, existir qualquer relação, pois a norma forma com o seu conteúdo uma unidade incindível”<sup>265</sup>.

---

<sup>260</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 117.

<sup>261</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 193.

<sup>262</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 188.

<sup>263</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 185.

<sup>264</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 185.

<sup>265</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 182-183.

Para a teoria tradicional, sujeito jurídico é o sujeito de um dever ou de uma pretensão ou titularidade jurídica. Na visão kelseniana, os sujeitos de um poder jurídico não os transmudam em sujeitos de direito, porquanto o positivismo só vislumbra a existência das figuras do sujeito de um poder jurídico e o sujeito de um dever jurídico. A titularidade jurídica não constitui um direito reflexo, mas o poder de reparar o inadimplemento de um dever jurídico através de uma demanda capaz de provocar uma decisão judicial, ou seja, uma norma individual capaz de impor uma sanção em razão do descumprimento de um dever<sup>266</sup>.

Hans Kelsen<sup>267</sup> entende que o conceito de subjetividade jurídica é totalmente ficcional. As noções tradicionais de Direito subjetivo e Sujeito jurídico se fundam na ideia de uma entidade ou subjetividade jurídica totalmente independente da ordem jurídica, que preexistiria inclusive ao Direito. O conceito de um Sujeito de direito como portador do direito subjetivo, possuidor de uma titularidade jurídica, é decorrência de uma concepção equivocada do Direito subjetivo, fundada na noção de propriedade. Para o positivismo kelseniano a função ideológica da concepção de um sujeito portador de um Direito subjetivo seria totalmente contraditória, em total desacordo com o Direito objetivo positivo de criação humana.

## 4.2 Das Capacidade Jurídicas

As capacidades no direito aludem à perspectiva de titularização de uma série de poderes e deveres jurídicos que autoriza a uma pessoa natural, uma pessoa jurídica ou a um órgão despersonalizado ostentar situações jurídicas ativas ou passivas, viabilizando a assunção de direitos e obrigações de forma autônoma, inclusive com a perspectiva de sua defesa perante órgãos administrativos ou jurisdicionais. “As capacidades são situações jurídicas unissubjetivas dotadas de oponibilidade *erga omnes* e impositividade por meio judicial, portanto, são direitos subjetivos assegurados por pretensões e ações”<sup>268</sup>.

### 4.2.1 Da capacidade jurídica geral (capacidade de direito)

A capacidade jurídica geral (capacidade de direito) é gênero do qual as capacidades específicas são espécie. As capacidades específicas, por sua vez, não estão relacionadas à

<sup>266</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 188.

<sup>267</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015. p. 189-191

<sup>268</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 119.

aquisição de direitos e deveres, mas ao poder de exercício. Podem ser de direito privado material, de direito público material e de direito formal (processual)<sup>269</sup>. “Os ordenamentos jurídicos, além da capacidade jurídica, reconhecem aos sujeitos de direito outras capacidades, tanto de direito material, como de direito formal”<sup>270</sup>.

A importância fundamental da capacidade jurídica é vislumbrada pelas consequências geradas por sua inobservância, já que constitui condição essencial para a aquisição de direitos. No caso das capacidades específicas, diante do seu caráter instrumental, há uma relação de dependência direta com a noção geral de capacidade. “Enquanto a falta de capacidade específica implica, em geral, invalidade do ato jurídico, a ausência de capacidade jurídica importa inexistência”<sup>271</sup>.

A perspectiva da atribuição de direitos ou obrigações às esferas jurídicas está no cerne da capacidade jurídica geral, que constitui gênero do qual as diversas capacidades específicas são espécie, instrumentalizadas para assegurar sua eficácia:

A capacidade jurídica é pressuposto de sua aquisição e as capacidades específicas, em particular, o são de seu exercício. Capacidade específica alguma tem eficácia geradora de direito; existem para instrumentalizá-los, não para criá-los<sup>272</sup>.

No geral, a doutrina civilista clássica tratava como sinônimas as noções de capacidade jurídica e personalidade jurídica, ou seja, como a aptidão genérica para a titularização de direitos ou da assunção de obrigações pelas pessoas formais reconhecidas pelo Direito positivo.

Caio Mário da Silva Pereira<sup>273</sup> destacava que, independentemente da idade e do discernimento, o atributo da personalidade investia a pessoa do poder abstrato de ser sujeito ativo ou passivo de qualquer relação jurídica, ou seja, relacionando diretamente capacidade jurídica e personalidade. Para Maria Helena Diniz, a capacidade constitui a “medida jurídica da personalidade”<sup>274</sup>, significando a maior ou menor extensão dos direitos e deveres de uma

---

<sup>269</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 10, jul./set. 2000.

<sup>270</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 10, jul./set. 2000.

<sup>271</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 121.

<sup>272</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 117.

<sup>273</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Comentários ao código civil de 2002: parte geral arts. 1º a 232*. Atualização legislativa de Cristiano de Sousa Zanetti e Leonardo de Campos Melo. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017. v. 1, p. 13.

<sup>274</sup> DINIZ, Maria Helena. *Manual de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 27.

pessoa, uma aptidão oriunda da própria personalidade que permitiria a aquisição de direitos e a assunção de obrigações<sup>275</sup>.

Sílvio Luís Ferreira da Rocha<sup>276</sup>, ao reconhecer a plena correspondência entre a personalidade e a capacidade de direito (gozo), destaca que o Código Civil de 2002 adotou a noção de “relação jurídica”, cujos elementos seriam os sujeitos, o objeto e os efeitos (consequências). Assim, as pessoas (físicas ou jurídicas) são os “seres” que detêm o protagonismo das relações jurídicas, cujo direito positivo reconhece a perspectiva de titularização de direitos e obrigações.

Contudo, a doutrina civilista passou a rechaçar a visão tradicional de tratar as noções de capacidade e personalidade jurídica como sinônimas. Passou-se a reconhecer que os ordenamentos jurídicos possibilitam a titularização de direitos e obrigações a outras figuras sem personalidade jurídica formal, admitindo-se que a capacidade jurídica não era atributo exclusivo das pessoas<sup>277</sup>.

Observa-se uma nítida atualização doutrinária na noção de capacidade jurídica visando a superar o equívoco de a reconhecer apenas nos entes formalmente personalizados. Essa vertente civilista contemporânea considera o conceito de sujeito de direito como um gênero no qual os sujeitos personalizados e todas as demais estruturas jurídicas despersonalizadas são espécies, todas com capacidade de titularizar direitos e obrigações na ordem jurídica; daí a perspectiva de ostentarem as diversas capacidades de Direito Material e Direito Processual.

Conforme Marcos Bernardes de Mello<sup>278</sup>, a capacidade jurídica constitui um conceito mais amplo que o de personalidade, um atributo dos sujeitos de direito, e não apenas das pessoas. Há mais sujeitos de direito do que pessoas. Toda pessoa, porque necessariamente também sujeito de direito, detém capacidade jurídica. Contudo, também ostenta a condição de sujeito de direito quem, mesmo sem ser pessoa, seja titular de algum direito ou situação jurídica qualquer. “A própria capacidade já constitui um direito subjetivo”<sup>279</sup>.

---

<sup>275</sup> DINIZ, Maria Helena. *Manual de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 35.

<sup>276</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Direito civil I: parte geral*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 31.

<sup>277</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 18, jul./set. 2000.

<sup>278</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 141.

<sup>279</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 19, jul./set. 2000.

Portanto, a capacidade jurídica vai além da concepção restrita da titularização de direitos e obrigações apenas por sujeitos formalmente personalizados, abarcando uma perspectiva mais ampla, que inclui pessoas físicas, jurídicas e órgãos ou estruturas despersonalizadas, todas com a perspectiva de ostentar situações ativas e passivas sob a condição de sujeitos de direito titulares da capacidade jurídica geral.

#### 4.2.2 Da capacidade de fato (capacidade de exercício)

O sujeito de direito que tem capacidade jurídica ou capacidade de direito pode agregar à sua condição a capacidade de fato ou de exercício, ou seja, uma espécie de vertente dinâmica da capacidade jurídica geral. “A titularidade de um direito pressupõe a capacidade jurídica do titular pois só pode adquirir direito quem o tenha. Entretanto, a pura titularidade do direito não implica a capacidade de poder exercê-lo. É possível ter direito sem poder exercê-lo”<sup>280</sup>.

O reconhecimento da capacidade de fato, diferentemente da personalidade ou capacidade jurídica, constitui uma qualificação jurídica ou um *status* individual que assegura o exercício de direitos e a prática de atos da vida civil sem representação, ou seja, confere a liberdade de praticar atos jurídicos por si próprio<sup>281</sup>. “A vontade de uma pessoa capaz exterioriza-se validamente, portanto, pelos atos e declarações dela própria”<sup>282</sup>.

Sílvio Luís Ferreira da Rocha destaca que, além da capacidade de direito, existe a capacidade de exercício ou capacidade de agir que constitui a “[...] idoneidade para atuar juridicamente, adquirindo direitos, exercendo-os, contraindo obrigações, cumprindo-as pessoalmente, por ato próprio ou exclusivo, ou por interposta pessoa”<sup>283</sup>.

De acordo com Maria Helena Diniz, a capacidade de fato ou de exercício materializa a “[...] aptidão de exercer por si os atos da vida civil, dependendo, portanto, do discernimento que é critério, prudência, juízo, tino, inteligência, e, sob o prisma jurídico, a aptidão que tem a pessoa de distinguir o lícito do ilícito, o conveniente do prejudicial”<sup>284</sup>. “Para ser ‘pessoa’ basta que o homem exista, e, para ser ‘capaz’, o ser humano precisa preencher os requisitos necessários para agir por si, como sujeito ativo ou passivo de uma relação jurídica”<sup>285</sup>.

<sup>280</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 117.

<sup>281</sup> EXPÓSITO, Gabriela. *A capacidade processual da pessoa com deficiência intelectual*. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 52.

<sup>282</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 170.

<sup>283</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Direito civil I: parte geral*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 38.

<sup>284</sup> DINIZ, Maria Helena. *Manual de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 35.

<sup>285</sup> DINIZ, Maria Helena. *Manual de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 27.

A capacidade de fato está sujeita à restrições legais quanto ao exercício diante da incidência de fatores como o tempo (maioridade), uma insuficiência somática capaz de alterar a manifestação da vontade, de forma transitória ou permanente, ou pelo uso de substâncias entorpecentes<sup>286</sup>. “A pessoa pode adquirir um direito, sem que possa exercê-lo pessoalmente; daí as limitações que a lei estabelece relativamente a esse exercício”<sup>287</sup>.

Fábio Ulhoa Coelho<sup>288</sup> destaca que a capacidade de exercício confere ao seu titular o mais alto grau de desenvoltura para a determinação dos próprios interesses, porém tal prerrogativa é acompanhada de grave contrapartida: a responsabilização pelas consequências jurídicas dos próprios atos, ou seja, pelos efeitos diretos do exercício da capacidade jurídica plena.

Dessa forma, a capacidade de fato ou de exercício agrega um adicional à capacidade de direito, autorizando uma pessoa física, moral, um órgão ou conglomerado despersonalizado a exercer, de forma autônoma, uma pretensão com todos os consectários de sua atuação para a própria esfera jurídica, inclusive com a perspectiva de disposição de todos os instrumentos de defesa e efetivação de direitos.

#### **4.2.3 Da capacidade de ser parte (Personalidade judiciária)**

A capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária constitui pressuposto para que alguém figure numa relação jurídica processual como parte, pois somente quem a ostenta pode demandar ou ser demandado em juízo, inclusive a perspectiva de atuar como interveniente. “A capacidade de ser parte é a aptidão genérica outorgada às pessoas, a coletividades de pessoas, certos entes e universalidades patrimoniais não personificados para o exercício de pretensão à tutela jurídica”<sup>289</sup>.

Fredie Didier Jr.<sup>290</sup> vislumbra a capacidade de ser parte e a Personalidade judiciária como sinônimas, designando a aptidão para, em tese, ser sujeito de uma relação jurídica processual ou a perspectiva de assumir uma situação jurídica processual como parte ativa, passiva ou interveniente. A Personalidade judiciária decorre da garantia da inafastabilidade da

<sup>286</sup> DINIZ, Maria Helena. *Manual de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 35.

<sup>287</sup> AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Curso de direito civil: teoria geral do direito civil: parte geral*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. v. 1, p. 34.

<sup>288</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1, p. 170.

<sup>289</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 138.

<sup>290</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 25. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. v. 1, p. 431.

Jurisdição (art. 5º, XXXV da CF), e constitui uma noção absoluta, ou seja, ou se tem ou não se tem Personalidade judiciária.

São dotados da capacidade de ser parte todos aqueles que tenham personalidade civil (os que podem ser sujeitos de uma relação jurídica material) incluindo, além das pessoas físicas e jurídicas, o nascituro, o condomínio, o fundo de investimento, os entes formais (espólio, massa falida, herança jacente etc.), além dos órgãos públicos. Enfim, há um número bem maior dos que podem ostentar a capacidade de ser parte dos que constituem pessoas jurídicas<sup>291</sup>. “O caráter genérico da capacidade de ser parte pode levar a confundi-la com a capacidade jurídica. Mas são distintas, apesar de relacionadas”<sup>292</sup>. “A titularidade de capacidade de ser parte implica também a da capacidade jurídica, de modo que, pelo menos no direito brasileiro, são coextensivas”<sup>293</sup>. “A titularidade da capacidade de ser parte implica, necessariamente, a da capacidade jurídica”<sup>294</sup>.

Pontes de Miranda<sup>295</sup> destaca que a capacidade de ser parte é a capacidade, ativa ou passiva, de ser sujeito da relação jurídica processual, conformando um conceito de Direito público e anterior ao de capacidade processual. Para ele, existiriam dois conceitos de parte, um material e outro formal (processual). “A capacidade de ser parte é pressuposto pré-processual, porque concerne à pretensão à tutela jurídica”<sup>296</sup>.

Considerando sua natureza de pressuposto pré-processual, a capacidade de ser parte ostentaria uma dupla vertente: na condição de pressuposto de admissibilidade da demanda teria caráter material (pré-processual), e processual, que deve estar presente no momento da prática de qualquer ato processual, vislumbrando sua dupla natureza<sup>297</sup>. “Se é capaz de ser parte, segundo a lei pré-processual, pode ter interesse em discutir até mesmo a capacidade de direito material”<sup>298</sup>.

---

<sup>291</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 25. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. v. 1, p. 431.

<sup>292</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 141.

<sup>293</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 29, jul./set. 2000.

<sup>294</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 142.

<sup>295</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. t. 1, p. 243-244.

<sup>296</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. t. 1, p. 244.

<sup>297</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. t. 1, p. 260.

<sup>298</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. t. 1, p. 244.

Para Marcos Bernardes de Mello<sup>299</sup>, a capacidade de ser parte se distingue da capacidade processual (capacidade de estar em juízo) porque esta tem a primeira como pressuposto, e também porque a primeira tem natureza de direito material, enquanto a segunda é de direito processual. Assim, é possível ter capacidade de ser parte sem ser processualmente capaz. Os incapazes processuais ostentam a capacidade de ser parte, porém não têm capacidade processual. O inverso, porém, seria inadmissível. A pretensão à tutela jurídica “[...] é de direito material e pré-processual, porque existe antes do processo, constituindo pressuposto para que se possa invocar a proteção da jurisdição estatal”<sup>300</sup>.

A simples perspectiva de poder estar em juízo como parte ou interveniente já pressupõe a capacidade de ser parte, ou seja, o titular de uma pretensão à tutela jurídica ostenta uma condição pré-processual com natureza de direito material. No ordenamento jurídico brasileiro, a capacidade de ser parte também é atribuída a alguns entes que não são pessoas<sup>301</sup>. Contudo, o exercício eficaz da capacidade de ser parte exige que as partes processuais ostentem, ao mesmo tempo, a legitimação processual (*legitimatío ad processsum*) e a legitimação para a causa (*legitimatío ad causam*)<sup>302</sup>.

Luiz Guilherme Marinoni<sup>303</sup> destaca que a capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária é pressuposto de existência da relação jurídica processual e traduz a possibilidade de demandar e ser demandado em juízo. Destaca ainda sua correlação com a personalidade jurídica no plano do direito material (art. 1º e 2º do Código Civil), aduzindo que a Personalidade judiciária é mais ampla e, muitas vezes, reconhecida por lei em situações de inexistência da personalidade jurídica no plano do direito material.

Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>304</sup> ressalta que a capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária constitui pressuposto processual de existência e diz respeito à capacidade do sujeito de gozo e exercício de direitos e obrigações (art. 1º do CC), abarcando pessoas físicas, jurídicas e formais (art. 75 do CPC), bem como diversas estruturas

---

<sup>299</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 27, jul./set. 2000.

<sup>300</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, p. 27, jul./set. 2000.

<sup>301</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 138-139.

<sup>302</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 140.

<sup>303</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo código de processo civil comentado*. 3. ed. São Paulo: RT, 2017. p. 218.

<sup>304</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 121.

despersonalizadas, como as Mesas dos Corpos Legislativos, as Casas Legislativas ou Tribunais de Contas, porém adstritas aos casos que envolvam a defesa dos interesses institucionais, ou seja, vinculados a organização e funcionamento.

Candido Rangel Dinamarco<sup>305</sup> destaca que a legislação processual confere a estruturas jurídicas despersonalizadas, exclusivamente para fins processuais (art. 75, CPC), a capacidade de titularizar situações jurídicas processuais, equiparando-as às pessoas físicas ou jurídicas, ao lhes reconhecer uma personalidade meramente processual denominada capacidade de ser parte ou capacidade judiciária.

Assim, a capacidade de ser parte constitui uma condição jurídica que permite a integração de uma pessoa, física ou jurídica, um conglomerado jurídico ou um órgão despersonalizado a ostentar a condição de parte autônoma no âmbito de um processo administrativo ou jurisdicional.

Contudo, a jurisprudência, de forma equivocada, analisa a conformação da Personalidade judiciária a partir de uma perspectiva objetivo-subjetiva, admitindo-a ou rechaçando-a a partir do objeto da demanda proposta em juízo. Especialmente nos casos que envolve a atuação das Câmaras Municipais em juízo, sedimentou-se uma jurisprudência nos Tribunais Superiores que somente admite sua atuação como parte processual, se o objeto da demanda envolver seus interesses institucionais, ou seja, seu funcionamento, autonomia ou independência.

Portanto, a Personalidade judiciária constitui uma aptidão ínsita aos sujeitos de direito que os habilita a integrar uma relação jurídica processual no polo ativo, passivo ou como interveniente. A capacidade de ser parte constitui mero consectário lógico da garantia constitucional da Inafastabilidade da Jurisdição (art. 5º, XXXV da CF) e, na condição de pressuposto pré-processual, sua conformação independe do objeto da lide por estar diretamente relacionada à titularização de direitos ou obrigações por um sujeito de direito que necessita de uma tutela jurisdicional.

---

<sup>305</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. v. 2, p. 335.

#### 4.2.3.1 Da capacidade de ser parte dos entes organizados sem personalidade jurídica (art. 75, IX do Código de Processo Civil)

O CPC/2015 promoveu uma importante modificação legislativa em perspectiva no aspecto subjetivo da relação jurídica processual, quase despercebida pela maioria da doutrina, porém bastante significativa para ampliação do espectro de atuação de estruturas despersonalizadas no âmbito jurisdicional.

Promoveu-se uma alteração substancial no rol específico das “sociedades sem personalidade jurídica” em relação ao CPC/1973<sup>306</sup> dentre os sujeitos dotados da capacidade de ser parte (Personalidade judiciária). A nova redação adotada pelo CPC/2015<sup>307</sup> ampliou o rol para estendê-la “[...] a sociedade e a associação irregulares e outros entes organizados sem personalidade jurídica”<sup>308</sup>.

Assim, a nova redação do art. 75, IX, do CPC/2015 passou a reconhecer uma nova realidade processual, ao estender a capacidade de ser parte a “outros entes organizados sem personalidade jurídica”, pressupondo sua capacidade jurídica geral. A alteração legislativa da norma processual traduz

[...] uma noção ampla do fenômeno associativo, que abarca qualquer espécie de formação social minimamente organizada, voltada à consecução de um fim específico, e cujas dimensões podem variar, no amplo espaço entre o indivíduo e a sociedade<sup>309</sup>.

Nas palavras de Carolina Uzeda<sup>310</sup>, a alteração visou sanar a “crise do sistema da pessoa jurídica” e promover uma aproximação entre as noções de personalidade e capacidade jurídica, a partir da ampliação das possibilidades decorrentes do art. 75, IX do CPC:

Trata-se de uma cláusula aberta para admitir que entes despersonalizados organizados, ainda que não pré-identificados (ou tipificados), integrem relações processuais e defendam os interesses relacionados às suas situações jurídicas no Judiciário<sup>311</sup>.

<sup>306</sup> CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/1973: Art. 12. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: [...] VII - as sociedades sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração dos seus bens; [...].

<sup>307</sup> CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/2015: Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: [...] IX - a sociedade e a associação irregulares e outros entes organizados sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração de seus bens (grifos nossos).

<sup>308</sup> UZEDA, Carolina *et al.* Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 1, p. 174, 2021.

<sup>309</sup> UZEDA, Carolina *et al.* Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 1, p. 176, 2021.

<sup>310</sup> UZEDA, Carolina *et al.* Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 1, p. 174, 2021.

<sup>311</sup> UZEDA, Carolina *et al.* Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 1, p. 174, 2021.

O Direito Processual Civil, por razões de pragmatismo, confere capacidade processual a certas entidades carecedoras de personalidade civil<sup>312</sup>. “Havendo preponderância de elementos que configurem o tipo, haverá um ente despersonalizado organizado e, por consequência, capacidade de ser parte”<sup>313</sup>.

Ao instituir que entes despersonalizados organizados e associações irregulares podem figurar na relação processual, atesta que tais entes são sujeitos de direito, possuindo capacidade jurídica e ao mesmo tempo uma capacidade específica, a de ser parte<sup>314</sup>.

Carolina Uzeda ainda advertiu que “[...] o reconhecimento de que entes despersonalizados são sujeitos de direito e, portanto, titulares de situações jurídicas, não deve ser confundido com a análise, posterior, de legitimidade e interesse”<sup>315</sup>. Ou seja, mesmo diante da admissão de tais figuras jurídicas como dotadas da capacidade de ser parte pela norma processual, sua legitimidade para a causa deve ser analisada à luz do caso concreto.

#### **4.2.4 Da capacidade processual (capacidade de estar em juízo ou *legitimatío ad processum*)**

A capacidade processual ou capacidade de estar em juízo é a aptidão para praticar atos processuais pessoalmente ou pelas pessoas indicadas na lei, independentemente de assistência ou representação. Sua titularização possibilita que as partes do litígio pratiquem atos processuais com plena eficácia<sup>316</sup>. “Toda pessoa capaz (todo aquele detentor de capacidade civil de exercício) tem capacidade processual”<sup>317</sup>.

Pontes de Miranda<sup>318</sup> destaca que a capacidade processual constitui o poder de gerir o processo de forma autônoma. Se a parte é processualmente capaz, sua condição abrange todos os atos processuais, pois inexiste capacidade processual somente ativa ou passiva. “Enquanto a capacidade de ser parte se prende à titularidade da pretensão a tutela jurídica, a capacidade

---

<sup>312</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo: legitimação ativa*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 70.

<sup>313</sup> UZEDA, Carolina *et al.* Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 1, p. 192, 2021.

<sup>314</sup> UZEDA, Carolina *et al.* Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 1, p. 201, 2021.

<sup>315</sup> UZEDA, Carolina *et al.* Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 1, p. 197, 2021.

<sup>316</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 25. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. v. 1, p. 431.

<sup>317</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo: legitimação ativa*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 70.

<sup>318</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. t. 1, p. 275-277.

processual ou de estar em juízo diz respeito a prática e a recepção eficazes de atos processuais”<sup>319</sup>.

A capacidade processual traduz a perspectiva de atuar no processo e praticar atos de vontade com efeitos jurídicos. O detentor da capacidade de ser parte nem sempre possui capacidade processual, pois esta corresponde à capacidade de exercício do Direito Civil, de agir civilmente, obrigar-se e praticar atos jurídicos válidos, significando a capacidade de agir processualmente com poder de praticar atos processuais válidos<sup>320</sup>.

Embora constituam capacidades autônomas e distintas, há uma íntima relação entre a capacidade processual e a capacidade de exercício (Direito material) pois, em regra, todos os dotados da capacidade de exercício têm capacidade processual<sup>321</sup>:

As partes no processo terão necessariamente que praticar atos processuais, que são uma espécie de ato jurídico. Dessa forma, as partes precisam ter capacidade processual (*legitimatío ad processum*) para a prática de tais atos<sup>322</sup>.

Na visão de Luiz Guilherme Marinoni<sup>323</sup>, a capacidade processual é o gênero do qual são espécies a capacidade de ser parte, a capacidade para estar em juízo e a capacidade postulatória. Há distinção entre a capacidade processual como gênero, da qual a capacidade para estar em juízo e a capacidade processual em sentido estrito (*legitimatío ad processum*) seriam espécies. A última permite a prática de atos processuais válidos e eficazes, sob o prisma da capacidade jurídica material (art. 3º ao 5º do Código Civil).

Sob o aspecto prático, a capacidade processual constitui requisito de validade dos atos processuais, cuja ausência configura um vício sanável. Frente a uma pretensa incapacidade processual, deve o Juiz conceder prazo razoável para que o vício seja sanado (art. 76, CPC). Contudo, a não correção da incapacidade gera consequências distintas: para o autor (extinção do processo, caso seja único; em caso de litisconsórcio, exclui-se o autor incapaz); no caso do demandado, há o prosseguimento do curso processual à sua revelia; e, enfim, no caso de terceiro, há sua exclusão do processo<sup>324</sup>.

---

<sup>319</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. t. 1, p. 266.

<sup>320</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo: legitimação ativa*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 69-70.

<sup>321</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 25. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. v. 1, p. 434.

<sup>322</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 121-122.

<sup>323</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo código de processo civil comentado*. 3. ed. São Paulo: RT, 2017. p. 218.

<sup>324</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 25. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. v. 1, p. 434.

#### 4.2.5 Da capacidade postulatória

O último pressuposto processual relacionado às partes é a capacidade postulatória (capacidade postulacional ou *ius postulandi*). A validade dos atos processuais exige, além da capacidade processual (tipo especial de capacidade de exercício), uma capacidade técnica específica. Ou seja, há uma bipartição da capacidade no âmbito do processo entre a capacidade processual e a capacidade postulatória<sup>325</sup>.

A exigência da lei processual acerca da tríplice capacidade das partes inclui: a capacidade de ser parte (Personalidade judiciária), a capacidade de estar em juízo (capacidade de exercício de direitos) e a capacidade postulatória (habilitação para realizar os atos de postulação processual), sem as quais a tutela jurisdicional seria inadmissível<sup>326</sup>. A ausência da capacidade postulatória do autor, caso não haja sua regularização, enseja a extinção do processo. Somente em relação ao autor a capacidade postulatória é considerada requisito de admissibilidade do procedimento; quanto à parte demandada ou quanto ao terceiro, constitui requisito de validade dos seus atos postulatorios<sup>327</sup>.

Para Luiz Guilherme Marinoni<sup>328</sup>, a capacidade postulatória significa a capacidade de praticar atos em que há postulação, ou seja, é a capacidade de procurar (no sentido técnico) em juízo. A capacidade postulatória constitui condição de eficácia dos atos processuais, sendo titularizada no processo civil por advogados e membros do Ministério Público<sup>329</sup>, que detêm a capacidade de ser parte, mas suas legitimidades *ad processum* e *ad causam* se limitam aos casos especificados na legislação. No âmbito cível, o Ministério Público tem legitimidade para ajuizar ações civis públicas, na defesa dos incapazes ou em ações de nulidade de matrimônio; no juízo criminal, tem a titularidade da ação penal<sup>330</sup>.

<sup>324</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p., p. 437.

<sup>325</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 25. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. v. 1, p. 434.

<sup>325</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 451-452.

<sup>326</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. v. 2, p. 333.

<sup>327</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 25. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. v. 1, p. 452-453.

<sup>328</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo código de processo civil comentado*. 3. ed. São Paulo: RT, 2017. p. 218.

<sup>329</sup> Os membros do Ministério Público ostentam uma capacidade postulatória *sui generis* denominada capacidade postulatória funcional, pois limitada às finalidades institucionais do Parquet (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 123).

<sup>330</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 141.

Os membros da Advocacia Pública ou Advocacia de Estado também ostentam capacidade postulatória na representação de entes e órgãos públicos aos quais legitimados a postular no âmbito jurisdicional. O Supremo Tribunal Federal reputou constitucional a criação de dois cargos de advogado público no quadro de carreiras do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da ADI 5.024/SP<sup>331</sup>. A decisão refutou ofensa ao princípio da unicidade da representação dos Estados e do Distrito Federal (art. 132 da Constituição Federal) diante da instituição de uma Procuradoria especial no âmbito do Poder Judiciário.

O Plenário da Corte admitiu, em caráter excepcional, a instituição de órgão de assessoramento jurídico no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, inclusive com capacidade postulatória, frente ao necessário resguardo da independência funcional ou das prerrogativas próprias do Judiciário estadual. Porém, aplicou a técnica da interpretação conforme a Constituição, com vistas a restringir a representação judicial aos casos em que o Poder Judiciário estadual atuasse em nome próprio e na defesa de sua autonomia, prerrogativas ou independência em face dos demais Poderes.

Portanto, a capacidade postulatória traduz uma capacidade técnica específica no âmbito processual que abrange a perspectiva de pedir ou responder, por quaisquer das partes ou intervenientes, com distintas consequências para sua ausência, a depender da posição do sujeito processual.

#### 4.3 Da Legitimidade para a Causa (*legitimatío ad causam*)

A legitimidade para a causa remete a algo que fundamenta o agir de um sujeito processual diante de uma dada situação e perante um outro sujeito específico, ou seja,

---

<sup>331</sup> DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 14.783/2012 DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE CRIA CARGOS EFETIVOS DE ADVOGADOS NO QUADRO ADMINISTRATIVO DO PODER JUDICIÁRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 132, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. PRECEDENTES. 1. **As Advocacias Públicas de que tratam os arts. 131 e 132 da Constituição Federal são órgãos autônomos vinculados ao Poder Executivo da União ou Estado, o que não obsta a defesa de interesses cotidianos próprios dos demais Poderes do ente federativo a que pertencerem. Excepcionalmente, admite-se a existência de órgão de assessoramento jurídico, com finalidade, inclusive, postulatória, quando o objetivo for zelar pela independência funcional e as prerrogativas inerentes ao Poder. Precedentes: RE 595.176-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 175, Rel. Min. Octavio Galloti; ADI-MC 825, Rel. Min. Ilmar Galvão.** 2. **Necessária interpretação conforme à Constituição, com o propósito de permitir a representação judicial somente nos casos em que o Poder Judiciário estadual atuar em nome próprio, na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência em face dos demais Poderes. Nesse sentido: ADI 1.557 DF, Rel. Min. Ellen Gracie.** 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para dar interpretação conforme ao parágrafo único do art. 2º da Lei 14.783/2012 do Estado de São Paulo. (ADI 5024, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 04-10-2018 PUBLIC 05-10-2018) (grifos nossos).

relacionada a uma determinada conjuntura específica. A legitimidade não deve ser vislumbrada como uma qualidade do sujeito, mas como uma situação ou uma relação<sup>332</sup>.

Ela decorre da afirmação da titularização de uma situação jurídica legitimante, aferível conforme a pretensão levada a Juízo, constituindo uma condição prévia ao exame do mérito. Admitida a conjuntura retratada na inicial, verifica-se a correspondência entre a demanda e os sujeitos processuais<sup>333</sup>. “A legitimação é a autorização legal de que pode a pessoa capaz agir em certas circunstâncias protegidas pelo direito”<sup>334</sup>.

Silvio Luís Ferreira da Rocha<sup>335</sup> ensina que a legitimidade se situa num plano distinto da capacidade. É possível ser capaz, mas não ter legitimidade para a prática de determinado ato ou negócio jurídico. A legitimidade para o direito significa poder veicular pretensão, não rechaçada de plano, ou de se apresentar como titular de interesse juridicamente protegido e exercer os direitos inerentes.

A capacidade depende de uma qualidade, de um modo de ser do sujeito em si; já a legitimidade, é produto de uma posição sua, de um modo de ser seu em relação aos demais. Desse modo, a capacidade é um pressuposto subjetivo do negócio jurídico, enquanto a legitimação é um pressuposto subjetivo-objetivo<sup>336</sup>.

Conforme Gabriela Expósito, a legitimidade para a causa (*legitimatío ad causam*) congrega a titularidade da pretensão controversa em juízo e só pode ser examinada no caso concreto, enquanto a capacidade de ser parte constitui uma aptidão genérica verificada abstratamente<sup>337</sup>. “Capacidade é um ser, legitimidade, um estar em face de”<sup>338</sup>. “A legitimidade para a causa se refere à titularidade de pretensão (ativa) ou da obrigação (passiva) controvertidas em juízo; relaciona-se, portanto à *res in iudicio deducta*, não à capacidade de ser parte”<sup>339</sup>.

---

<sup>332</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo*: legitimação ativa. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 71.

<sup>333</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo*: legitimação ativa. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 79-80.

<sup>334</sup> AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Curso de direito civil*: teoria geral do direito civil: parte geral. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2019. v. 1, p. 34.

<sup>335</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Direito civil I*: parte geral. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 38.

<sup>336</sup> AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Curso de direito civil*: teoria geral do direito civil: parte geral. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. v. 1, p. 34.

<sup>337</sup> EXPÓSITO, Gabriela. *A capacidade processual da pessoa com deficiência intelectual*. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 61.

<sup>338</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo*: legitimação ativa. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 71.

<sup>339</sup> BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico*: plano da eficácia. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 140.

Cândido Rangel Dinamarco<sup>340</sup> destaca que a legitimidade *ad causam* é a qualidade para gerir determinada causa, enquanto a capacidade de estar em juízo alude à capacitação para atuar nos processos em geral (capacidade processual). A capacidade processual constitui uma transposição da capacidade de exercício do Direito Civil para o Direito Processual, enquanto a legitimidade para o processo é o direito de estar em juízo num determinado processo em concreto<sup>341</sup>.

Donaldo Armelin<sup>342</sup> prefere utilizar o termo legitimação, considerando inexistir uma legitimidade *in genere* como atributo de um sujeito, mas uma legitimidade proveniente da conjugação entre a situação do sujeito e o objeto jurídico do qual vai tratar (circunstância legitimante). Assim, o termo legitimação remete à ideia de situação que legitima, ao invés do uso da legitimidade que está atrelada à qualidade de estar legitimado. Enfim, a legitimidade não pode ser vislumbrada exclusivamente sob o aspecto subjetivo, mas sim, e necessariamente, sob o âmbito subjetivo-objetivo.

Marcelo Navarro Ribeiro Dantas<sup>343</sup> ressalta que o conceito de parte legítima é um *plus* em relação ao de simples parte, pois o conceito estritamente processual de parte se funda apenas no afirmado na inicial, ou seja, é vislumbrado sob o prisma da vontade da parte. Parte legítima é a que integra o campo subjetivo da lide conforme trazida a juízo. O enquadramento ou a possibilidade de enquadramento da parte como sujeito de um dos polos da relação processual materializa a situação legitimante, hábil a conferir a condição de parte legítima, ou seja, a parte detentora da legitimidade para a causa. “A prática de um ato processual por quem não detenha legitimidade significa a realização de um ato jurídico válido, mas ineficaz”<sup>344</sup>.

Logo, a legitimidade para a causa (*legitimatio ad causam*) provém de uma condição relacional vinculada a uma dada situação a ser aferida no caso concreto específico, ou seja, constitui uma aptidão do sujeito processual para participar de um processo envolvendo uma situação litigiosa específica, num contexto subjetivo-objetivo da demanda.

---

<sup>340</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. v. 2, p. 336.

<sup>341</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo: legitimação ativa*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 71.

<sup>342</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo: legitimação ativa*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 75.

<sup>343</sup> DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo: legitimação ativa*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 73.

<sup>344</sup> NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. Primeiras reflexões sobre a legitimidade processual no código de processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 305, p. 69, 2020.

#### **4.4 A Capacidade de Ser Parte ou Personalidade judiciária das Câmaras Municipais**

Na Organização político-administrativa do Estado brasileiro, delineada pela Constituição Federal de 1988, as Câmaras Municipais ostentam a condição de órgão independente e representativo do Poder Legislativo no âmbito dos Municípios. Titularizam competências constitucionais, legais e regimentais que reafirmam sua condição de sujeito de direito, traduzindo a aptidão para ostentar situações jurídicas ativas e passivas. O exercício das capacidades de direito material e processual decorrentes de sua capacidade jurídica viabilizam a defesa de suas prerrogativas próprias no âmbito administrativo ou jurisdicional.

As Câmaras Municipais ostentam competências constitucionais e legais que visam a resguardar o exercício de suas funções típicas, como a legislativa e a fiscalizatória dos atos do Poder Executivo, além da função administrativa, consectário de sua autonomia administrativa, fato que os autoriza a organizar seu quadro próprio de servidores e o estabelecimento do respectivo regime funcional, além da perspectiva de realização dos procedimentos licitatórios internos com as contratações subsequentes.

Apesar da difusão do Ministro Victor Nunes Leal acerca da necessidade da defesa dos direitos inerentes às Câmaras Municipais, a questão ainda é objeto de muita controvérsia na jurisprudência. Em regra, o Poder Judiciário só reconhece a capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária nas demandas cujo objeto envolva a defesa de sua autonomia, funcionamento ou independência, ou seja, sua sedimentação jurisprudencial desconsidera a titularização de capacidades materiais e processuais pelas Câmaras como sujeitos de direito, independentemente da despersonalização jurídica formal.

Nesse contexto, a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra uma norma distrital que instituiu a Procuradoria Geral da Câmara Legislativa do Distrito Federal com atribuições para o exercício de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial. Arguia-se a inconstitucionalidade da instituição de um órgão jurídico com poderes de representação judicial do Poder Legislativo Distrital frente ao princípio da unicidade da representação judicial (art. 132 da Constituição Federal).

Porém, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da instituição das Procuradorias Legislativas, inclusive com capacidade postulatória junto aos órgãos jurisdicionais, por entender que determinadas situações exigiam a defesa dos interesses próprios dos órgãos legislativos, fator legitimante para a estruturação de Procuradorias próprias. No

juízo da ADI nº 1157/DF<sup>345</sup>, o Supremo Tribunal Federal reiterou a necessidade da prática de uma série de atos na defesa dos interesses próprios dos Poderes, inclusive no âmbito jurisdicional.

Ressalte-se ainda que uma norma jurídica editada do período Imperial brasileiro já dispunha acerca da capacidade postulatória dos Procuradores Legislativos para defesa dos direitos inerentes às Câmaras. O art. 81 da Lei de 1º de outubro de 1828 ou Regimento das Câmaras Municipais atribuía competência aos Procuradores para demandar perante os Juizes de Paz a execução das posturas e a imposição das penas aos contraventores, além de defender os direitos da Câmara perante as Justiças ordinárias<sup>346</sup>.

Nas palavras de Fredie Didier Jr.:

[...] não é correto dizer que um órgão, como a Câmara de Vereadores, só tem capacidade de ser parte para algumas situações, que dizem respeito à proteção dos seus interesses. Não se tem capacidade de ser parte para alguma coisa, tem-se ou não capacidade de ser parte, que é atribuída exatamente porque há situações em que é preciso que o órgão vá a juízo defender os seus interesses<sup>347</sup>.

---

<sup>345</sup> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURÍDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF. 1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido às atividades desempenhadas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio. 2. A estruturação da Procuradoria do Poder Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF. Inconsistência da alegação de vício formal por usurpação de iniciativa do Governador. 3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal. 4. Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite 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, DJ 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente (ADI 1557, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31-03-2004, DJ 18-06-2004 PP-00043 EMENT, v. 02156-01, p. 00033 RTJ, v. 00192-02, p. 00473) (grifos nossos).

<sup>346</sup> LEI DE 1º DE OUTUBRO DE 1828 - Art. 80. **A Camara nomeará um Procurador**, que será afiançado, ou por ella mesma debaixo de sua responsabilidade, ou por fiador idoneo na proporção das rendas, que tem de arrecadar; e **servirá por quatro annos**. Art. 81. **Ao Procurador compete:** Arrecadar, e applicar as rendas, e multas destinadas ás depezas do Conselho; **Demandar perante os Juizes de Paz a execução das posturas, e a imposição das penas aos contraventores delas; Defender os direitos da Camara perante as Justiças ordinárias;** [...] (grifos nossos).

<sup>347</sup> DIDIER JR., Fredie. *Pressupostos processuais e condições da ação*: o juízo de admissibilidade do processo. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 124.

“O órgão público não é uma pessoa jurídica, mas pode receber tratamento equivalente, para certos efeitos. Os órgãos públicos são investidos de poderes, direitos e deveres, os quais podem decorrer da autonomia assegurada na Constituição ou na lei”<sup>348</sup>.

Por conseguinte, a capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária é uma decorrência do Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição (art. 5º, XXXV da CF), constituindo um conceito objetivo que inadmite a análise de sua conformação a partir do caso concreto. As Câmaras Municipais ostentam a capacidade jurídica geral e, conseqüentemente, a capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária, independentemente da natureza da lide, pois constitui uma condição inerente à sua natureza de sujeito de direito frente às suas competências constitucionais, legais e regimentais.

---

<sup>348</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 106.

## **CAPÍTULO 5 – A INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E A DEFESA INSTITUCIONAL DAS PRERROGATIVAS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

### **5.1 Os Poderes da República e a Organização Administrativa do Estado**

O Poder é fato da vida social, imprescindível para regulação das condutas dos indivíduos nas relações recíprocas e em coletividade. Não há sociedade sem o Poder. Trata-se de um fenômeno sociocultural alicerçado tanto na força como na crença da necessidade de obediência aos governantes<sup>349</sup>.

#### **5.1.1 A harmonia e a independência entre os poderes**

O Estado, como grupo social máximo, também detém o seu Poder. O poder político é superior a todos os demais poderes sociais<sup>350</sup>.

A concepção da Separação dos Poderes antecede à proposta por Montesquieu. Muito antes, Aristóteles já destacara a injustiça em se confiar amplos poderes a um único homem, rechaçando a perspectiva do exercício solitário do Poder<sup>351</sup>.

O modelo tripartite desenvolvido por Montesquieu teve influência decisiva na divisão dos poderes adotada nos Estados contemporâneos. Porém, o elevado tempo decorrido desde sua concepção até o surgimento de novas instituições com poderes equivalentes aos Poderes tradicionais, passou a desafiar a teoria de Montesquieu exigindo dos aplicadores do direito um novo modo de pensar a divisão funcional dos Poderes<sup>352</sup>.

Para Márcio Cammarosano, a Teoria da Separação de Poderes proposta por Montesquieu “[...] almejava muito mais um ideário de igualdade e liberdade, a impedir a existência de um poder tirano, do que efetivamente uma simples divisão de funções e competências a melhorarem o funcionamento da máquina estatal”<sup>353</sup>.

---

<sup>349</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A Separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 265-267.

<sup>350</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 108-109.

<sup>351</sup> CHAGAS, Gabriel Costa Pinheiro; CAMMAROSANO, Marcio. O controle externo da administração pública e a tripartição de poderes. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 83, p. 102, 2021.

<sup>352</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 2. ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 99.

<sup>353</sup> CHAGAS, Gabriel Costa Pinheiro; CAMMAROSANO, Marcio. O controle externo da administração pública e a tripartição de poderes. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 83, p. 102, 2021.

A Separação dos Poderes propõe uma divisão idealizada com o propósito de impedir a concentração de poder num único ente, além de sistematizar uma desconcentração de funções com vistas à promoção de maior eficiência da atividade estatal. A essência da Separação dos Poderes congrega duas acepções distintas: uma divisão meramente formal voltada a uma melhor eficiência na organização das atividades estatais e uma divisão de competências em prol do equilíbrio do Estado, impedindo que um Poder assuma ou exerça competências de um outro<sup>354</sup>.

A Revolução Francesa tornou a Separação dos Poderes um dogma universal, um elemento capital e caracterizador das constituições dos Estados democráticos. A mera divisão do poder político não era suficiente; fazia-se necessário que as diversas funções fossem atribuídas a órgãos distintos, garantindo-se a máxima especialização; de outro lado, era preciso assegurar a isonomia entre os Poderes, vedando-se qualquer relação de subordinação entre eles<sup>355</sup>.

A Revolução Francesa ainda transmudou a Separação de Poderes num dogma constitucional a ponto de o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 decretar que a sociedade que não assegurasse a Separação de Poderes não era dotada de uma Constituição<sup>356</sup>. “Somente com Poderes independentes entre si, cada um cumprindo as competências constitucionalmente atribuídas, é que se chegaria a um Estado de Direito”<sup>357</sup>.

De acordo com José Afonso da Silva<sup>358</sup>, a divisão de poderes está sedimentada em dois elementos: a) a especialização funcional, na qual cada órgão é especializado no exercício de uma função; b) a independência orgânica, diante da real necessidade de que cada órgão seja efetivamente independente dos demais, fato que exige a ausência de meios de subordinação. Assim, a plena realização da Separação dos Poderes pressupõe a separação funcional (cada função deve ser confiada a cada órgão da maneira mais especializada possível); e c) a separação orgânica (os órgãos da soberania devem ter independência mútua em relações isonômicas)<sup>359</sup>.

---

<sup>354</sup> CHAGAS, Gabriel Costa Pinheiro; CAMMAROSANO, Marcio. O controle externo da administração pública e a tripartição de poderes. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 83, p. 101, 2021.

<sup>355</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 274.

<sup>356</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 111.

<sup>357</sup> CHAGAS, Gabriel Costa Pinheiro; CAMMAROSANO, Marcio. O controle externo da administração pública e a tripartição de poderes. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 83, p. 103, 2021.

<sup>358</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 111.

<sup>359</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE,

Três razões levam um Poder a ser considerado formalmente um Poder: a) a titularização de um feixe de competências exclusivas com base constitucional; b) a capacidade de alterar, modificar ou suspender decisões dos demais Poderes, além de impor sanções; e c) a existência de um núcleo de garantias constitucionais que permitam seu funcionamento autônomo e livre de interferência dos demais<sup>360</sup>.

Porém, a reiterada interferência de um Poder sobre o outro, da forma como vem ocorrendo no Brasil, começa a afetar a autonomia dos Poderes e o próprio Estado de Direito. Apesar das falhas na Teoria da Separação dos Poderes, elas não podem justificar um ambiente institucional que não assegure a independência recíproca, sob pena de tornar “letra morta” o art. 2º da Constituição Federal<sup>361</sup>.

Segundo Rodrigo Valgas dos Santos<sup>362</sup>, o momento histórico aponta para uma crescente importância política do Poder Judiciário em detrimento dos demais poderes, justamente o receio dos revolucionários franceses sobre um governo de juízes que volta a assombrar as relações entre o Judiciário e a Administração. A disfuncionalidade atual na divisão dos poderes decorreria da exacerbação do Poder Judiciário (em detrimento do Executivo e do Legislativo), aliado ao novo protagonismo de órgãos constitucionais, como Ministério Público e Tribunais de Contas, que exercem papéis institucionais comparáveis aos Poderes clássicos. A crescente tensão entre a classe política e a burocracia teria causado a captura da classe política pela burocracia<sup>363</sup>.

Ressalte-se que a solução francesa de divisão dos poderes e a instituição do contencioso administrativo foram consequência da desconfiança dos revolucionários contra os Tribunais (*parlements*), especialmente pela elevada interferência no controle, veto e censura das decisões do Rei exercida pelos Tribunais franceses, o que levou, já naquela época, a se falar num autêntico “governo de juízes”<sup>364</sup>.

---

George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 275.

<sup>360</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 2. ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 118-119.

<sup>361</sup> CHAGAS, Gabriel Costa Pinheiro; CAMMAROSANO, Marcio. O controle externo da administração pública e a tripartição de poderes. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 83, p. 104, 2021.

<sup>362</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 2. ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 71.

<sup>363</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 2. ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 123.

<sup>364</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 2. ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 66.

### 5.1.2 A Separação dos Poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos

O princípio da Separação de Poderes constitui “[...] uma das principais garantias das liberdades públicas. Sem a contenção do poder, o seu exercício ilimitado desborda para práticas iníquas e arbitrárias, pondo em risco as liberdades”<sup>365</sup>.

“Se a concentração de Poderes é nociva tanto ao próprio Estado como aos direitos fundamentais do cidadão, decerto que um modelo constitucional equilibrado e moderado deve se pautar por uma distribuição de funções estatais entre órgãos distintos e especializados”<sup>366</sup>.

O Princípio da Separação dos Poderes<sup>367</sup> está sedimentado em quatro pilares fundamentais: a) tripartição do governo; b) divisão funcional dos três Poderes do Estado; c) colaboração harmônica entre os Poderes; e d) sistema de freios e contrapesos.

Para Márcio Cammarosano, o poder deve ser freado pelo poder, cuja distribuição das competências do Estado constitui a forma mais eficaz de se obter tal balanceamento<sup>368</sup>:

A ideia de fragmentar o Poder em três e independentes Poderes seria a solução para se chegar a um mínimo de liberdade e igualdade perante o Estado, a fim de que todos estivessem sujeitos aos mesmos julgadores e leis<sup>369</sup>.

José Afonso da Silva<sup>370</sup> aponta os principais significados da independência dos poderes: a) a investidura e a permanência das pessoas nos órgãos do governo independem da confiança ou da vontade dos demais; b) os agentes que atuam em nome dos Poderes não dependem da consulta ou autorização dos outros para o exercício de suas atribuições próprias; e c) liberdade organizacional, observadas apenas as normas constitucionais e legais.

Contudo, a divisão de funções entre os órgãos do poder e a respectiva independência não são absolutas. “Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e

<sup>365</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 275.

<sup>366</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 275.

<sup>367</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 2. ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 118.

<sup>368</sup> CHAGAS, Gabriel Costa Pinheiro; CAMMAROSANO, Marcio. O controle externo da administração pública e a tripartição de poderes. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 83, p. 102-103, 2021.

<sup>369</sup> CHAGAS, Gabriel Costa Pinheiro; CAMMAROSANO, Marcio. O controle externo da administração pública e a tripartição de poderes. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 83, 102-103, 2021.

<sup>370</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 112.

contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio”<sup>371</sup>. Não seria coerente, muito menos factível, a manutenção de Poderes independentes e harmônicos numa estrutura funcional rígida. “As funções estatais, longe estão de ser exclusivas do Poder respectivo. A separação absoluta entre os Poderes não é só impossível, mas também indesejada”<sup>372</sup>.

Na acepção clássica da Separação de poderes, Montesquieu não adotava um critério de separação absoluta, mas apenas uma separação relativa, vislumbrando uma interpenetração de competências e interferências recíprocas. Assim, o dogma da separação absoluta de Poderes não passa de um grande mito, pois o que se propunha era somente uma divisão de funções com vistas a garantir o equilíbrio entre os três poderes<sup>373</sup>.

O que caracteriza a independência entre os órgãos do Poder político não é a exclusividade no exercício das funções titularizadas, mas a predominância no seu desempenho. Na tríplice divisão funcional, as funções legislativa, executiva e judicial são exercidas, predominantemente, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente. Porém, ao lado das funções predominantes (funções típicas), há outras, exercidas não prioritariamente, mas sim subsidiariamente (funções atípicas)<sup>374</sup>.

Conforme Dirley da Cunha Jr.<sup>375</sup>, há situações em que, para o efetivo desempenho das funções típicas, um Poder necessita se valer, excepcionalmente e em caráter provisório, das funções típicas de um outro. A participação de um Poder na função típica de outro não destrói nem ameaça a separação das funções estatais. O que há, de fato, é uma espécie de coordenação, colaboração ou coparticipação entre os Poderes em determinadas tarefas, em que um Poder

---

<sup>371</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 112.

<sup>372</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 279.

<sup>373</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 273.

<sup>374</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 278.

<sup>375</sup> DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 278-279.

participa, de forma limitada e secundária, da função de outro, conservando a sua, numa colaboração recíproca.

Para Rodrigo Valgas dos Santos<sup>376</sup>, a teoria da Separação dos Poderes está em constante mutação, possibilitando novas reflexões acerca dos seus fundamentos e da realidade que a envolve. As transformações decorrem da confrontação dos pressupostos teóricos e dos seus diversos matizes com a organização política, jurídica e social de certo tempo, e quaisquer mudanças de compreensão dessas categorias trazem novos elementos para delimitação do seu conteúdo atual.

Nesse contexto, é necessário compreender as patologias que afetam a Separação dos Poderes, sob pena de desnaturação do seu núcleo essencial. Sob certo prisma, o conceito de tripartição sempre esteve em crise, seja pela tensão inerente à mútua fiscalização e interdependência entre os Poderes ou pela preponderância de uma função em detrimento do exercício anômalo do complexo de funções por todos os poderes<sup>377</sup>.

A ampliação das atividades do Estado contemporâneo exige uma nova concepção da Teoria da Separação dos Poderes compreendendo novas formas de relacionamento entre os órgãos Legislativo e Executivo, além destes com o Judiciário, levando à propensão de se referir atualmente a uma colaboração de Poderes, posto que o princípio não possui mais a rigidez de outrora<sup>378</sup>.

### **5.1.3 A Separação dos Poderes e a intranscendência subjetiva das sanções financeiras sob a égide do Supremo Tribunal Federal**

A divisão orgânica entre os Poderes aliada à independência recíproca veda a interferência nas esferas jurídicas interorgânicas, suscitando importantes consequências no âmbito interno dos entes federativos capazes de afetar a higidez da pessoa jurídica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As consequências práticas do pouco refinamento de aspectos centrais da Teoria do órgão podem gerar danos à esfera jurídica dos entes federados diante da impossibilidade de intromissão na esfera jurídica dos demais Poderes ou órgãos constitucionais:

---

<sup>376</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 2. ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 61.

<sup>377</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 2. ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022. p. 99.

<sup>378</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 111.

Os poderes estatais devem ser vislumbrados também sob o aspecto interorgânico, na condição de órgãos integrantes da estrutura administrativa do Estado e legitimados a interagir na ordem jurídica como sujeitos de direitos e obrigações, aptos a criação, modificação e extinção de direitos<sup>379</sup>.

A ausência de personalidade jurídica de órgãos públicos representativos dos Poderes e as deficiências do Direito organizacional do Estado têm gerado consequências jurídicas danosas aos entes federados, especialmente aos Estados e Municípios. A perspectiva de sanções às pessoas jurídicas estatais, decorrentes do descumprimento de obrigações por Poderes e órgãos autônomos integrantes de sua estrutura político-administrativa, vem demandando ações efetivas do Poder Judiciário de modo a blindar a esfera jurídica dos próprios entes federados.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem atuado para obstar possíveis danos impostos à pessoa jurídica de Estados e Municípios. A tese da intranscendência subjetiva das sanções financeiras visa a proteger ou restabelecer a integridade da pessoa jurídica dos entes federativos diante de possíveis sanções tributárias ou fiscais, através da individualização de condutas, impedindo que ultrapassem a esfera jurídica do infrator. A atuação do Judiciário visa a resguardar a incolumidade fiscal do Estado, além de obstar possíveis gravames jurídicos indevidos ao ente central de Estados e Municípios frente à impossibilidade de ingerência de um Poder sobre o outro<sup>380</sup>.

Os precedentes do Supremo Tribunal Federal apontam para uma distinção dos vínculos intersubjetivos hauridos na própria intimidade das pessoas jurídicas que não podem contaminar o todo, mesmo diante de irregularidades dos demais Poderes ou dos órgãos representativos de Funções Essenciais à Justiça. “A impossibilidade de ingerência político-administrativa de um Poder sobre o outro considera a atuação orgânica a partir de suas individualidades, no âmbito das esferas próprias de competências”<sup>381</sup>.

O Recurso Extraordinário nº 770.149/PE interposto no Supremo Tribunal Federal pelo Município de São José da Coroa Grande, no Estado de Pernambuco, visava à obtenção da renovação da certidão negativa de débitos (CND) e da certidão positiva com efeito de negativa (CPDEM) junto à União Federal, diante do descumprimento de obrigações tributárias

---

<sup>379</sup> DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo; CUNHA, Nicodemus Victor Dantas da. A separação dos poderes e a intranscendência subjetiva das sanções financeiras sob a ótica do Supremo Tribunal Federal. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 25, n. 139, p. 148-149, maio/jun. 2023.

<sup>380</sup> DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo; CUNHA, Nicodemus Victor Dantas da. A separação dos poderes e a intranscendência subjetiva das sanções financeiras sob a ótica do Supremo Tribunal Federal. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 25, n. 139, p. 136-137, maio/jun. 2023.

<sup>381</sup> DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo; CUNHA, Nicodemus Victor Dantas da. A separação dos poderes e a intranscendência subjetiva das sanções financeiras sob a ótica do Supremo Tribunal Federal. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 25, n. 139, p. 149, maio/jun. 2023.

acessórias pela Câmara Municipal de São José da Coroa Grande. A irregularidade oriunda dos atos do órgão legislativo impedia a percepção de repasses de convênios firmados com a União Federal pela respectiva municipalidade<sup>382</sup>.

O Ministro Marco Aurélio, relator originário, destacou que o mérito do recurso versava sobre a necessária preservação da higidez constitucional da pessoa jurídica do ente federado diante das restrições na expedição das certidões de regularidade fiscal ao Município por débitos oriundos de sua Câmara Municipal. Porém, o voto, que ao final do julgamento restou vencido, vislumbrava o Município como uma “[...] instância global de atribuição de responsabilidades” frente a um sistema complexo e fechado, passível de manifestar uma vontade única e indivisível.

Entretanto, prevaleceu o voto do Ministro Edson Fachin, que propôs a aplicação da intranscendência subjetiva das sanções financeiras. A Corte entendeu que, mesmo diante da personalidade una do ente federativo, o Município não poderia arcar com os ônus da inadimplência do órgão legislativo, pois não lhe era lícito interferir na esfera jurídica de outro Poder, cuja autonomia é assegurada pela Constituição Federal. A decisão, ao considerar as individualidades orgânicas e institucionais, “[...] representa um virtuoso aporte em prol da segurança jurídica dos entes federados, impedindo que sanções e medidas restritivas extrapolem a dimensão estritamente pessoal do infrator”<sup>383</sup>.

---

<sup>382</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 743. DIREITO FINANCEIRO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUTONOMIA FINANCEIRA. INSCRIÇÃO CADASTROS DE INADIMPLENTES. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DE SANÇÕES. 1. A autonomia financeira dos Poderes veda limitação de despesas por outro Poder conforme decisão proferida na ADI n.2238, *DJe* 15 set. 2020. 3. A jurisprudência da Corte está orientada no sentido de que **a imposição de sanções ao Executivo estadual em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais constitui violação do princípio da intranscendência, na medida em que o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica daquelas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgadas por efeito de expressa determinação constitucional**. Precedentes. (RE 1.254.102 - AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, *DJe* 17 jun. 2020; RE 1263840 AgR, Relator Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, *DJe* 14 ago. 2020; RE 1263645 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, *DJe* 06 ago. 2020; RE 1214919 AgR-segundo, Relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, *DJe* 11.10.19). 3. **Tese fixada em repercussão geral (Tema n.743): “É possível ao Município obter certidão positiva de débitos com efeito de negativa quando a Câmara Municipal do mesmo ente possui débitos com a Fazenda Nacional, tendo em conta o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras”**. 4. Recurso Extraordinário a que se nega provimento. (RE 770149, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO *DJe*-241 DIVULG 01-10-2020 PUBLIC 02-10-2020) (grifos nossos).

<sup>383</sup> DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo; CUNHA, Nicodemos Victor Dantas da. A separação dos poderes e a intranscendência subjetiva das sanções financeiras sob a ótica do Supremo Tribunal Federal. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 25, n. 139, p. 149, maio/jun. 2023.

Portanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sedimentou a tese da intranscendência subjetiva das sanções financeiras para resguardar a esfera jurídica dos entes federados diante da impossibilidade de intromissão nos órgãos constitucionais pela pessoa jurídica federativa, afastando a perspectiva de considerá-la como uma instância global de responsabilidades. A tese firmada na Suprema Corte desmistifica, na prática, um dos principais dogmas da Teoria do órgão que é a unicidade de atuação entre o órgão e a pessoa jurídica que integram, ao rechaçar a prolação dos efeitos jurídicos de atos irregulares dos seus órgãos públicos constitucionais na esfera pessoa jurídica federativa.

## 5.2 As Câmaras Municipais e a Defesa das Prerrogativas do Poder Legislativo em Juízo

As raízes da administração municipal remontam à Antiguidade, considerada um dos legados da civilização greco-romana à cultura ocidental.

### 5.2.1 Aspectos históricos, sociais e políticos do Brasil Colonial

A política expansionista de Roma exigia a reorganização dos territórios conquistados. Assim, o termo município ou *municipium* passou a designar as cidades às quais Roma concedera direitos e privilégios, dentre eles o autogoverno<sup>384</sup>. “O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força dos seus exércitos”<sup>385</sup>.

Segundo Paulo Bonavides<sup>386</sup>, a tensão entre o Município e o ordenamento estatal tem profundas raízes históricas, pois ele, tal qual a família ou a tribo, antecede o próprio Estado por congregar um valor dotado de mais ancianidade. “O município, como forma de organização populacional, antecedeu à formação do Estado. Ele é a mais primitiva forma de organização política do homem”<sup>387</sup>. “O Município surgiu como uma associação de famílias em um território. Foi, inicialmente, um fenômeno social que precedeu a própria criação do Estado Moderno como instituição política”<sup>388</sup>.

<sup>384</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. *O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar*. Natal: EDUFRRN, 2012. p. 29-31.

<sup>385</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 33.

<sup>386</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 356.

<sup>387</sup> MAURANO, Adriana. *O Poder Legislativo municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 57.

<sup>388</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. *O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar*. Natal: EDUFRRN, 2012. p. 32.

No Brasil Colonial, as lacunas deixadas pelo frágil processo de povoamento são atribuídas aos altos custos envolvidos na ocupação do território, diante da considerável distância entre a metrópole e a colônia, além do não atendimento aos propósitos mercantilistas de Portugal diante da inexistência de ouro ou especiarias no território colonial, e da ausência de um efetivo mercado fornecedor e consumidor<sup>389</sup>:

O esquema organizacional português acabou sofrendo influências advindas de um meio geográfico adverso, de um território de dimensões descomuns, que dificultava os meios de comunicação, e ainda de uma peculiar organização socioeconômica<sup>390</sup>.

O descaso da metrópole em relação à ocupação de espaços, frente às dificuldades com o povoamento, encontrou uma elite agrária emergente local que passou a exercer o poder político e de fato. “Nos dois primeiros séculos do período colonial brasileiro o poder estava concentrado nas mãos das elites rurais locais, visto que a base da economia era o setor primário, e a sociedade da época podia ser caracterizada como patriarcal, estratificada e escravista”<sup>391</sup>.

No caso brasileiro, os núcleos urbanos receberam diferentes denominações no curso da história, conforme seu estatuto político ou importância estratégica e militar. No período inicial da colonização, algumas aglomerações assumiram papéis relevantes, tanto no aspecto político, como Salvador e Rio de Janeiro, quanto no aspecto econômico, como Olinda e São Vicente<sup>392</sup>.

A primeira denominação utilizada foi povoação, cujo termo se reportava a um modo incipiente de formação urbana, dotado de dois ou três elementos estruturantes do novo espaço: a capela, a praça central ou o cemitério<sup>393</sup>. O termo povoação tinha um sentido genérico, sendo frequentemente utilizado para designar um simples lugarejo, uma vila ou uma cidade<sup>394</sup>.

A vila era a estrutura central de uma jurisdição territorial, a sede do Município. Era composta de um governo local, do Senado da Câmara e do Pelourinho, frequentemente localizados na praça central ou no seu entorno. A expressão tinha um sentido político-

<sup>389</sup> DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo. Evolução política do município no Brasil e suas perspectivas no atual modelo federativo. *Revista L & C – Revista de Administração Pública e Política*, Brasília, DF, n. 156, p. 4-5, 2011.

<sup>390</sup> MAURANO, Adriana. *O Poder Legislativo municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 59.

<sup>391</sup> DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo. Evolução política do município no Brasil e suas perspectivas no atual modelo federativo. *Revista L & C – Revista de Administração Pública e Política*, Brasília, DF, n. 156, p. 5, 2011.

<sup>392</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. *O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar*. Natal: EDUFRRN, 2012. p. 40-41.

<sup>393</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. *O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar*. Natal: EDUFRRN, 2012. p. 37.

<sup>394</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. *O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar*. Natal: EDUFRRN, 2012. p. 37.

administrativo ao designar o Município ou uma pequena comunidade urbana dotada de relativa autonomia política municipal<sup>395</sup>.

A povoação ficava sob a jurisdição das vilas e cidades, e “[...] com o passar do tempo, uma determinada povoação podia se desenvolver ou adquirir importância a ponto de se transformar numa vila ou mesmo numa cidade”<sup>396</sup>. “As vilas e cidades eram os grandes centros de decisão política no Brasil Colônia, desfrutando de uma autonomia institucional, senão de direito, de fato”<sup>397</sup>.

### **5.2.2 A importância histórica das Câmaras Municipais na organização político-administrativa do Estado brasileiro**

No período colonial, o protagonismo político e econômico do poder local foi uma decorrência direta do descaso do poder metropolitano com sua colônia na América, constituindo fator decisivo para o domínio exercido pelas elites rurais locais nas municipalidades, materializadas pelo exercício do poderio dos Senados da Câmara ou Câmaras Municipais.

O elevado grau de autonomia desfrutado pelas municipalidades nos dois primeiros séculos de dominação portuguesa refletiu diretamente nas relações locais de poder titularizadas pelas Câmaras Municipais, que passaram a constituir o foco local de emanção do poder estatal<sup>398</sup>. Para Hely Lopes Meirelles<sup>399</sup>, apesar da concepção centralizadora das Capitânias implantadas por Portugal, as municipalidades exerceram inegável influência na incipiente organização política colonial, tendo exercido, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, administração e justiça.

Giovani Corralo ressalta que a Câmara Municipal é a instituição mais incrustada no desenvolvimento político da nacionalidade brasileira, desde os primórdios do Brasil-Colônia até a atualidade, representando “[...] o mais antigo, tradicional e reconhecido instrumento de expressão do poder político no Brasil”<sup>400</sup>.

<sup>395</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. *O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar*. Natal: EDUFRRN, 2012. p. 38.

<sup>396</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. *O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar*. Natal: EDUFRRN, 2012. p. 37-38.

<sup>397</sup> MAURANO, Adriana. *O Poder Legislativo municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 83.

<sup>398</sup> CORRALO, Giovani da Silva. *O Poder Legislativo municipal*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 16.

<sup>399</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 36.

<sup>400</sup> CORRALO, Giovani da Silva. *O Poder Legislativo municipal*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 11.

Nos dizeres de José Afonso da Silva, “[...] no Brasil-Colônia, certas Câmaras de Vereadores chegaram mesmo a sobrepor-se aos Governadores Gerais”<sup>401</sup>.

A análise da estrutura organizacional, política e jurídica das Câmaras Municipais constitui, pois, aspecto fundamental para a compreensão da estrutura político-administrativa atual do Brasil, visto que, além da abrigar as atribuições típicas das três funções estatais nos dois primeiros séculos de colonização, o órgão legislativo reverbera uma enorme capilaridade política nos 5.570 Municípios do país, representando um dos elos centrais na interação entre a sociedade e o Estado.

### **5.2.3 Aspectos práticos da atuação das Câmaras Municipais em juízo**

Os precedentes judiciais firmados no âmbito do Superior Tribunal de Justiça tendo as Câmaras Municipais como parte processual apontam para um viés estritamente restritivo.

#### **5.2.3.1 As Câmaras Municipais na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**

Regra geral, a legitimidade de sua atuação como sujeito processual só é admitida quando o objeto da controvérsia trata dos interesses ou prerrogativas do Legislativo municipal, ou seja, quando suscitam a discussão acerca do seu funcionamento, autonomia ou independência. A fórmula é utilizada na maioria dos julgados como filtro para admissão da capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária das Câmaras Municipais.

A exigência jurisprudencial de que o objeto da lide envolva a defesa de um interesse ou prerrogativa institucional é reforçada pela Súmula nº 525, que reverbera uma posição sedimentada pelo próprio Superior Tribunal de Justiça: “A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais”.

No geral, os precedentes aludem à inexistência de personalidade jurídica das Câmaras Municipais para justificar a existência de um filtro prévio destinado a analisar, no âmbito do caso concreto, se a matéria controvertida permite a conformação da capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária das Câmaras, de modo a autorizá-las ao prosseguimento da relação processual na condição de parte ativa ou passiva.

A análise dos principais julgados acerca da atuação processual das Câmaras Municipais demonstra que, no geral, há um certo descaso com a autonomia administrativa,

---

<sup>401</sup> SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 13.

financeira e organizacional do órgão legislativo, tendo por consequência a necessidade de demonstração da conformação da Personalidade judiciária a partir de uma equação sedimentada integralmente no âmbito jurisprudencial.

Importante ressaltar que, embora ostentem a condição de órgão representativo do Poder Legislativo Municipal, as Câmaras Municipais também exercem uma função administrativa por titularizarem uma série de atributos que lhes autoriza a conformação de um quadro próprio de servidores, com carreiras adequadas às exigências da função legislativa, além da autonomia na organização administrativa interna e no provimento dos cargos e planos de carreiras próprios. Ademais, detêm legitimidade para realização dos procedimentos licitatórios internos e, conseqüentemente, para firmar os respectivos contratos.

Em regra, nos precedentes que envolvem demandas dos servidores do próprio órgão Legislativo ou de seus agentes políticos (Vereadores), o Superior Tribunal de Justiça tem vetado a atuação das Câmaras Municipais como parte processual ativa ou passiva, sob o argumento de que somente a pessoa jurídica do Município teria legitimidade para integrar a lide e arcar com as conseqüências jurídicas oriundas da decisão judicial.

No julgamento do Recurso Especial nº 16.831/SP, o Superior Tribunal de Justiça não reconheceu a legitimidade da Câmara Municipal para “[...] recorrer ou apresentar contrarrazões em ação envolvendo direitos estatutários dos servidores”<sup>402</sup>. Outro precedente que alude à discussão acerca de verbas salariais de servidores do próprio Legislativo, a Corte deu provimento a um recurso para afastar a respectiva Câmara Municipal do polo passivo da demanda, sob o fundamento de que somente o próprio Município poderia integrá-lo<sup>403</sup>.

---

<sup>402</sup> DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO E SUA MESA DIRETORA. ILEGITIMIDADE PARA APRESENTAR CONTRA-RAZÕES. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. VINCULAÇÃO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA. ART. 40, § 13, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO IMPROVIDO.

1. Muito embora a autoridade figure no pólo passivo da relação processual, ela não tem legitimidade para recorrer ou apresentar contra-razões, porquanto esse direito é atribuído, tão-somente, à pessoa jurídica a que vinculada. Precedentes.

2. Doutrina e jurisprudência entendem que as câmaras municipais têm apenas personalidade judiciária, e não jurídica. Assim, podem estar em juízo tão-somente na defesa de seus interesses institucionais. Não têm, por conseguinte, legitimidade para recorrer ou apresentar contra-razões em ação envolvendo direitos estatutários de servidores.

[...]

6. Recurso ordinário improvido.

(RMS n. 16.831/SP, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 27/3/2008, *DJe* de 12/5/2008.)

<sup>403</sup> RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CÂMARA MUNICIPAL. SERVIDORES. ILEGITIMIDADE PASSIVA.

Nas demandas que envolvem a discussão acerca da incidência ou não das contribuições previdenciárias de servidores do Legislativo<sup>404</sup> ou dos Vereadores<sup>405</sup>, os precedentes seguem idêntico entendimento, sob o fundamento de que o tema supostamente não guardaria relação com as funções institucionais do Legislativo ou cuja matéria não abarcava a defesa de prerrogativa institucional, mas de pretensão de cunho patrimonial, de modo a ensejar a exclusão da Câmara Municipal da lide. Contudo, a vedação da perspectiva de discussão de questões patrimoniais desconsidera a esfera jurídica própria dos Legislativos que, na condição de sujeito

---

A doutrina e jurisprudência desta Corte são absolutamente pacíficas em afirmarem que as Câmaras Municipais têm apenas personalidade judiciária, e não jurídica, motivo pelo qual podem estar em juízo na defesa de seus interesses institucionais.

Tratando-se de demanda envolvendo servidores da Câmara Municipal de São Paulo, na qual pleiteiam verbas salariais, a legitimidade passiva é do respectivo município.

Recurso provido para afastar a Câmara Municipal da relação processual, na qualidade de agente passivo.

(REsp n. 262.028/SP, relator Ministro José Arnaldo da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 13/2/2001, *DJ* de 26/3/2001, p. 452.)

<sup>404</sup> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUBMISSÃO À REGRA PREVISTA NO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 03/STJ. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DESTINADA A REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. TEMA QUE NÃO SE REFERE A DIREITO/FUNÇÃO INSTITUCIONAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.

1. A orientação desta Corte pacificou-se no sentido de que "a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais" (Súmula 525/STJ). Esse mesmo entendimento é aplicável, *mutatis mutandis*, em relação à Câmara Legislativa do Distrito Federal, pois, no caso, a discussão abrange a incidência de contribuição previdenciária destinada a regime próprio de previdência, ou seja, trata-se de tema que não guarda relação com as funções institucionais do mencionado órgão distrital.

2. Acrescente-se que "doutrina e jurisprudência entendem que as Casas Legislativas - câmaras municipais e assembleias legislativas - têm apenas personalidade judiciária, e não jurídica. Assim, podem estar em juízo tão somente na defesa de suas prerrogativas institucionais" (AgRg no AREsp 44.971/GO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/05/2012, *DJe* 05/06/2012;

AgRg na PET no REsp 1394036/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2016, *DJe* 17/03/2016; AgRg na PET no REsp 1389967/RN, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/04/2016, *DJe* 12/05/2016).

<sup>405</sup> 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. (REsp n. 1.164.017/PI, relator Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 24/3/2010, *DJe* de 6/4/2010).

de direito, gerem recursos próprios oriundos dos duodécimos<sup>406</sup> repassados obrigatoriamente pelo respectivo Executivo Municipal por disposição expressa da Constituição Federal.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça não reconheceu a Personalidade judiciária da Câmara Municipal para discutir retenção de valores do Fundo de Participação do Município<sup>407</sup>, mesmo diante da repercussão direta nos valores dos repasses do duodécimo ao respectivo Legislativo, cuja autonomia e independência também envolvem a defesa de sua independência financeira, pois apesar de despersonalizadas, dispõem de uma dotação orçamentária própria na qual manejam recursos com autonomia interna, observadas apenas as limitações constitucionais e legais, porém sem qualquer interferência do Poder Executivo.

Outro precedente rechaçou a perspectiva de defesa dos próprios atos normativos municipais<sup>408</sup>. A decisão desconsiderou o fato de que a função legislativa constitui função típica das Câmaras Municipais diante de sua participação ativa no trâmite do processo legislativo. Ao vedar a perspectiva de defesa do ato normativo pela Câmara Municipal, entende-se que há uma interferência direta na autonomia e independência do Poder Legislativo e no próprio Sistema de Freios e Contrapesos (art. 2º da Constituição Federal).

---

<sup>406</sup> Conforme o art. 29-A, §2º da Constituição Federal constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal efetuar o repasse do duodécimo à respectiva Câmara Municipal que ultrapasse os limites fixados no art. 29-A, não enviar o valor integral até o dia 20 de cada mês ou enviá-lo a menor em relação a proporção fixada na Lei Orçamentária.

<sup>407</sup> PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SUPOSTA OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR CÂMARA MUNICIPAL PARA DISCUTIR RETENÇÃO DE VALORES DO FPM. ILEGITIMIDADE ATIVA.

1. Não havendo no acórdão recorrido omissão, obscuridade ou contradição, não fica caracterizada ofensa ao art. 535 do CPC.

2. A Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, a qual lhe autoriza apenas atuar em juízo para defender os seus interesses estritamente institucionais, ou seja, aqueles relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão, não se enquadrando, nesse rol, o interesse patrimonial do ente municipal.

Nesse sentido: REsp 1.164.017/PI, 1ª Seção, Rel. Min. Castro Meira, *DJe* de 6.4.2010.

3. Recurso especial não provido.

(REsp n. 1.429.322/AL, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/2/2014, *DJe* de 28/2/2014.)

<sup>408</sup> PROCESSUAL CIVIL. VALIDADE DE ATO NORMATIVO. ILEGITIMIDADE DA CÂMARA DE VEREADORES.

1. Conforme salientado na decisão agravada, há entendimento consolidado nesta Corte de que as Câmaras Municipais não detêm legitimidade processual para defender a validade de ato normativo.

2. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 1.357.475/RN, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 5/4/2018, *DJe* de 11/4/2018).

### 5.2.3.2 As Câmaras Municipais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Os precedentes firmados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, apesar de reconhecer a capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária das Câmaras Municipais, também o fazem sempre a partir da análise do caso concreto, cuja admissão exige que a pretensão envolva a defesa de sua autonomia, prerrogativa ou independência frente ao demais Poderes.

A decisão proferida no julgamento da ADI 1557/DF<sup>409</sup> reafirma a existência de uma esfera própria de competências inerentes ao Poder Legislativo, que legitima a instituição de Procuradorias próprias para que, além das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do órgão, exerça sua capacidade postulatória na defesa das prerrogativas do Legislativo. De outro lado, a decisão reafirma a atuação das Câmaras Municipais, no caso específico da Câmara Distrital, na condição de sujeito de direito e dotada das capacidades de direito material e processual que legitimam o exercício de suas pretensões jurisdicionais.

Por sua vez, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 595.176<sup>410</sup>, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que, mesmo despersonalizados, alguns

<sup>409</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURÍDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF. 1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido às atividades desempenhadas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio. 2. A estruturação da Procuradoria do Poder Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF. Inconsistência da alegação de vício formal por usurpação de iniciativa do Governador. 3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal. 4. Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite 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, *DJ* 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 1557, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31-03-2004, *DJ* 18-06-2004 PP-00043 EMENT VOL-02156-01 PP-00033 *RTJ* VOL-00192-02 PP-00473).

<sup>410</sup> EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. LEGITIMIDADE PARA RECORRER. CAPACIDADE PARA SER PARTE E ESTAR EM JUÍZO. ADI 1557. LEGITIMIDADE PARA A CAUSA CONCRETAMENTE APRECIADA. AUSÊNCIA. PRECEDENTES. A corte pacificou entendimento de que certos órgãos materialmente despersonalizados, de estatura constitucional, possuem personalidade judiciária (capacidade para ser parte) ou mesmo, como no caso, capacidade processual (para estar em juízo). ADI 1557, rel. min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, *DJ* 18.06.2004. Essa capacidade, que decorre do próprio sistema de freios e contrapesos, não exime o julgador de verificar a legitimidade ad causam do órgão despersonalizado, isto é, sua legitimidade para a causa concretamente apreciada. Consoante a jurisprudência sedimentada nesta Corte, tal legitimidade existe quando o órgão despersonalizado, por não dispor de meios extrajudiciais eficazes para garantir seus direitos-função contra outra instância de Poder do Estado, necessita da tutela jurisdicional. Hipótese não configurada no caso.

órgãos de estatura constitucional detêm a capacidade de ser parte (Personalidade judiciária) e a capacidade processual (para estar em juízo).

O voto do Ministro Joaquim Barbosa, relator da matéria, destacou que a capacidade processual das Câmaras Municipais decorria do próprio Sistema de Freios e Contrapesos, devendo ser admitida sempre que o órgão despersonalizado não dispusesse de outros meios eficazes para garantia do exercício dos seus direitos-função contra outro Poder e necessitasse de um provimento jurisdicional. Porém, tal condição não eximiria o órgão judicante da verificação da legitimidade *ad causam* do órgão despersonalizado, diante das nuances do caso concreto.

Importante ressaltar um trecho do voto do Ministro Joaquim Barbosa<sup>411</sup> no próprio julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 595.176/DF, ao destacar que a ordem jurídico-constitucional deve assegurar aos Poderes do Estado as condições jurídicas e materiais para o legítimo exercício de suas prerrogativas constitucionais:

Todos os chamados ‘Poderes do Estado’ possuem prerrogativas constitucionalmente asseguradas, sem as quais não seria possível efetivar, na prática, o que denominamos de ‘sistema de freios e contrapesos’, tão útil à limitação do arbítrio.

Todavia, muitas vezes um dos poderes é sufocado por outro, em geral o Poder Executivo, cuja afinidade com a pessoa federativa - a única que poderia defender direitos em juízo - é mais direta. Evidentemente, se mantivéssemos as prerrogativas de cada Poder na esfera exclusivamente política, admitiríamos, em alguns casos, a submissão de um perante outro. Isso ofenderia não só a separação de poderes como também a supremacia da Constituição, pois é a própria Carta que institui as competências de cada qual.

Foi para sanar esse tipo de problema que esta Corte passou a entender que as prerrogativas constitucionalmente asseguradas aos Poderes do Estado traduzem direitos-função, sindicáveis no juízo competente. E disso decorreria o reconhecimento de sua personalidade judiciária.

Logo após, constatada a dispersão do poder estatal por diversas instâncias independentes, esse entendimento passou a abranger outros órgãos de estatura constitucional, como os Tribunais de Contas (RE 74.836, rel. p/ acórdão min. Rodrigues Alckmin, Tribunal Pleno, DJ 19.11.1973) e o Ministério Público (MS 21.239, rel. min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 23.04.1993).

Assim, é inafastável a conclusão de que a Câmara Legislativa do Distrito Federal possui personalidade judiciária. Mais do que isso, é lícito dizer que tal órgão possui capacidade processual (isto é, para estar em juízo), inclusive mediante procuradoria própria, consoante a ementa do precedente mais relevante para este caso.

---

Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 595176 AgR, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 31-08-2010, *DJe*-235 DIVULG 03-12-2010 PUBLIC 06-12-2010 EMENT VOL-02445-01 PP-00242 RT v. 100, n. 906, 2011, p. 493-499).

<sup>411</sup> RE 595176 AgR, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 31-08-2010, *DJe*-235 DIVULG 03-12-2010 PUBLIC 06-12-2010 EMENT VOL-02445-01 PP-00242 RT v. 100, n. 906, 2011, p. 493-499.

O voto do Min. Joaquim Barbosa bem ressaltou que a proteção das prerrogativas constitucionais dos Poderes do Estado constitui fator imprescindível ao perfeito funcionamento do Sistema de Freios e Contrapesos, mecanismo específico de limitação ao arbítrio. Destacou ainda a necessidade de se resguardar os interesses dos demais Poderes que não guardam relação direta com a pessoa federativa (Legislativo e Judiciário); daí a perspectiva de conceder primazia à Supremacia da Constituição, fonte direta e imediata da distribuição das competências entre os Poderes.

Enfim, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que as prerrogativas constitucionais dos Poderes do Estado traduzem direitos-função, passíveis sempre de reivindicação no juízo competente, destacando a importância da noção de Personalidade judiciária, cuja imprescindibilidade justificaria sua extensão a outros órgãos de estatura constitucional, como Tribunais de Contas e Ministério Público.

## CAPÍTULO 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O advento de um Estado contemporâneo capaz de lidar com um novo modelo administrativo digital exige a constante modernização dos seus dogmas, diante de uma sociedade mais engajada política e socialmente que anseia por respostas urgentes, a demandar um suporte normativo e organizacional compatível com as múltiplas atribuições estatais.

Nesse contexto, afigura-se essencial o resguardo das funções e prerrogativas dos órgãos primários do Estado, que garantam a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes. Determinados órgãos de natureza constitucional titularizam o poder de, a partir de sua atuação na ordem jurídica, gerar efeitos externos ao ponto de atingir, não apenas o aparato estatal, mas também os cidadãos, fato jurídico que exige tratamento normativo consentâneo com sua importância e natureza constitucional.

Diante de um Direito Administrativo estruturado a partir dos consectários da Revolução Francesa, movimento de origem liberal e burguesa que priorizou a liberdade e a independência do cidadão frente ao Estado opressor, acabou por relegar as questões do Direito organizacional do Estado a um plano secundário. As deficiências decorrentes de aspectos organizacionais do Estado e as incongruências técnicas provenientes da ausência de consensos em torno dos dogmas da Teoria do órgão dificultaram a sedimentação de um sistema harmônico de proteção às garantias e prerrogativas próprias dos órgãos centrais da organização estatal.

As Câmaras Municipais, apesar de ostentarem a natureza de órgão independente e representativo do Poder Legislativo Municipal, além da condição de sujeito de direito na ordem jurídica, ainda padecem com o frágil desenvolvimento do Direito organizacional do Estado e com as dificuldades decorrentes da ausência de personalidade jurídica, cuja ausência de previsão legal também é consequência direta da Teoria do órgão.

A utilização da metáfora biológica na sedimentação da Teoria do órgão propôs uma similitude entre a atuação das diversas estruturas estatais e o sistema biológico humano através dos seus órgãos. Ao mesmo tempo em que facilitou a compreensão da teoria, tanto por juristas como por leigos, de outro lado contribuiu para limitar metaforicamente a perspectiva de ação dos diversos órgãos públicos, na medida em que os órgãos do corpo humano jamais teriam um funcionamento próprio e independente da estrutura sistêmica humana.

A Teoria do órgão foi sedimentada pela escola organicista alemã. Na primeira fase, influenciada pela filosofia organicista, vislumbrou-se uma identidade entre a figura do órgão e

do seu titular, ressaltando o aspecto subjetivo na sua caracterização, reconhecendo-se ainda uma personalidade parcial ou uma quase-personalidade orgânica. A segunda fase vai admitir a concomitância entre a personalidade parcial dos órgãos e a personalidade global do Estado. Somente a terceira e última fase, superando a questão da compatibilidade abstrata entre a pessoa estatal e seus órgãos, passou a rechaçar a personalidade jurídica dos órgãos públicos diante da consolidação da unicidade de atuação entre o órgão e o ente estatal.

A importante contribuição de Hans Kelsen no aperfeiçoamento da Teoria do órgão ao demonstrar que o fenômeno da imputação era um mecanismo puramente normativo, rechaçando o uso da metáfora biológica para explicar a manifestação de vontade do Estado, não foi suficiente para obstar os danos estruturais à concepção orgânica. A metáfora biológica influenciou diretamente a construção de uma noção de órgão público totalmente instrumental frente à respectiva pessoa jurídica, dificultando o processo de autonomização dos órgãos públicos. As deficiências teóricas geram limitações na atuação dos órgãos públicos, desde a responsabilização autônoma pela atuação na ordem jurídica até as dificuldades enfrentadas na perspectiva de atuação como parte processual, diante da presunção absoluta da imputação dos efeitos de sua atuação à pessoa jurídica que integram, dogma central da Teoria do órgão.

O vício principiológico decorrente da metáfora biológica foi agravado pelas disfuncionalidades oriundas da adoção da nomenclatura órgão por diversos ramos da seara jurídica e com influxos próprios, do Direito Privado ao Direito Público. A nomenclatura órgão passou então a reverberar realidades jurídicas essencialmente distintas, condição que dificultou a formulação de uma teoria geral, aliada à incongruência linguística de se utilizar um mesmo signo para nominar verticalmente, desde órgãos primários da organização estatal e representativos dos Poderes ou das Funções essenciais do Estado, até as meras subdivisões administrativas internas de outros órgãos.

As Câmaras Municipais, na condição de órgão público despersonalizado, seguem arcando com os ônus dos influxos jurídicos, políticos e sociológicos provenientes da acepção clássica da Teoria do órgão, além de sofrer com as consequências fáticas das deficiências do Direito organizacional do Estado, que influenciam diretamente na sua atuação em juízo. O órgão legislativo está sujeito a uma fórmula geral desenvolvida no âmbito jurisprudencial que desconsidera sua condição de sujeito de direito e a titularização das capacidades de direito material e processual decorrentes de sua capacidade jurídica geral.

Ressalte-se que a concepção de sujeito de direito e o desenvolvimento da técnica da personificação são produtos do mundo da cultura, ou seja, são ferramentas desenvolvidas a partir da interveniência humana, e materializadas pela ordem jurídica positiva com vistas a facilitar o livre trânsito das relações sociais através da titularização de situações jurídicas por indivíduos ou conglomerados jurídicos. A condição de sujeito de direito pressupõe a titularização de direitos, deveres e faculdades, independentemente da personalização.

Conforme demonstrado por Fábio Ulhôa Coelho, a estruturação medieval da Teoria da Personalidade Jurídica se voltou ao atendimento das necessidades patrimoniais da Igreja Católica, diante do intento de separar o patrimônio institucional do patrimônio individual do seu clero. Sua concepção acabou legando ao mundo do direito uma importante ferramenta técnico-jurídica voltada ao exercício das potencialidades humanas na concretização de interesses individuais ou coletivos de caráter permanente, embora não imprescindível à titularização de direitos e obrigações na ordem jurídica.

Na condição de instrumento da ordem cultural materializado pela ordem normativa, a personalidade jurídica também está sujeita a equívocos e incongruências. Os avanços da doutrina civilista permitiram superar a estrita similitude entre as noções de sujeito de direito e personalidade jurídica, ao reconhecer que o sujeito de direito é gênero do qual os sujeitos personalizados são apenas espécie, pois nem todo sujeito é pessoa, embora toda pessoa ostente a condição de sujeito de direito.

A importante alteração na legislação processual civil promovida pelo Código de Processo Civil de 2015, ao reconhecer a capacidade de ser parte dos entes organizados sem personalidade jurídica (art. 75, IX do CPC), só confirma a capacidade jurídica geral dos conglomerados jurídicos despersonalizados. O avanço da legislação processual, ao admitir que entes não tipificados e sem personalidade jurídica ostentem a capacidade de ser parte, somente reafirma a Personalidade judiciária nata das Câmaras Municipais, diante de sua condição de órgão independente e representativo do Poder Legislativo dotado de competências constitucionais, legais e regimentais.

Contudo, os sujeitos despersonalizados ainda lidam constantemente com as dificuldades oriundas da ausência de uniformização legal e doutrinária das capacidades de direito material e processual. Os precedentes jurisprudenciais analisados exigem, como regra geral, a comprovação de uma espécie de pertinência temática da lide com as finalidades próprias

do órgão ou uma condição específica que viabilize o reconhecimento de sua Personalidade judiciária ou capacidade de ser parte para o prosseguimento na relação jurídica processual.

A instrumentalização das capacidades específicas são fundamentais para a concretização de direitos, especialmente para os sujeitos de direito despersonalizados, posto que não gozam da proteção automática que o ordenamento jurídico confere aos entes personificados, especialmente no âmbito do Direito Público, no qual o princípio da legalidade informa toda manifestação de vontade de entes e órgãos públicos.

A publicação de um trabalho científico do Ministro Victor Nunes Leal em 1949 (republicado em 1997) em muito contribuiu para difundir a necessidade de garantia dos direitos das Câmaras Municipais. Sua obra alertava, já naquela época, que a noção de personalidade jurídica não era indispensável à existência da Personalidade judiciária e qualquer tentativa de escravizar o “Direito judiciário” ao Direito privado era nociva, rechaçando a tendência de transposição de conceitos privatísticos para a seara processual.

A obra do jurista ainda destacava a existência de direitos próprios das Câmaras Municipais, essenciais ao Sistema de Freios e Contrapesos, sendo irrelevante aferir a questão da existência ou não de sua personalidade jurídica, pois o importante era que titularizava direitos e o ordenamento deveria disponibilizar os instrumentos adequados ao seu resguardo. Embora considerasse uma anomalia do sistema a necessidade de sedimentação de uma noção de Personalidade judiciária, vislumbrava a autonomia das Câmaras como uma realidade política e jurídica assegurada pelo ordenamento jurídico, sob pena de reduzi-la a um conceito vazio.

Os precedentes judiciais dos Tribunais Superiores analisados demonstram que a jurisprudência, em regra, apenas admite a capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária das Câmaras Municipais quando, ao analisar o caso concreto, constata que o objeto da lide envolve a discussão acerca de sua autonomia, independência ou funcionamento. O entendimento é partilhado pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça. O enunciado da Súmula nº 525, do próprio Superior Tribunal de Justiça, reafirma a ausência de personalidade jurídica das Câmaras Municipais e a restrição de sua atuação em juízo somente aos casos que envolvam a defesa dos seus direitos institucionais.

No geral, há uma enorme dificuldade na conformação da capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária das Câmaras Municipais no caso concreto, que a autorize a figurar no polo ativo ou passivo da relação processual. A fórmula geral firmada pela jurisprudência

reverbera uma condição tecnicamente equivocada, pois a capacidade de ser parte constitui uma condição absoluta, incongruente com uma análise a partir da noção sujeito-objeto da demanda.

A atuação das Câmaras em juízo remete a todos os percalços enfrentados por órgãos despersonalizados que necessitam reiterar incessantemente que tal condição não obsta sua natureza de sujeito de direito e a perspectiva de utilização de todos os meios e instrumentos legais na defesa de suas prerrogativas próprias. O órgão legislativo municipal, cuja missão institucional inclui a fiscalização e controle dos atos do executivo municipal, deve receber uma atenção especial do ordenamento, pois o executivo, além de personificado, atua em nome da própria pessoa jurídica do ente federativo e goza de todas as benesses inerentes à sua condição.

Em meio a percalços processuais e incongruências técnicas na caracterização da Personalidade judiciária, há também avanços detectados nos precedentes jurisprudenciais. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1557, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da estruturação da Procuradoria Legislativa do Distrito Federal com capacidade postulatória para proceder a defesa do órgão legislativo em juízo frente aos demais Poderes.

Ressalte-se que a Lei de 1º de outubro de 1828, do período imperial brasileiro, já disciplinava a competência dos Procuradores das Câmaras Municipais (art. 81) para demandar perante os Juízes de Paz a execução das posturas e a imposição de penas aos possíveis contraventores. Ademais, dispunha expressamente acerca da perspectiva de defesa dos direitos das Câmaras perante as Justiças ordinárias. Neste contexto, conclui-se que houve uma regressão, tanto legislativa como jurisprudencial, em relação aos direitos e prerrogativas próprias das Câmaras Municipais.

Importante também ressaltar a fixação da tese da intranscendência subjetiva das sanções financeiras pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 770.149/PE, que desmistifica a unicidade de atuação entre o órgão e a pessoa jurídica, um dos principais dogmas da Teoria do órgão, ao inadmitir a prolação de efeitos jurídicos danosos à pessoa jurídica federativa provenientes de irregularidades fiscais ou tributárias oriundas dos seus órgãos constitucionais internos.

Por sua vez, também merece destaque o voto do Ministro Joaquim Barbosa no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 595.176 pelo Supremo Tribunal Federal. A decisão proferida no recurso alude ao direito à tutela jurisdicional dos órgãos despersonalizados diante da inexistência de meios extrajudiciais eficazes à garantia dos

seus direitos-função. O voto paradigmático do Ministro Joaquim Barbosa é bastante significativo para ressaltar a necessidade de garantia da defesa dos direitos das Câmaras Municipais, além de reconhecer as deficiências do conhecimento jurídico estabelecido para conceder respostas satisfatórias a determinados reclamos sociais e institucionais.

O voto ainda alerta para o descompasso entre a personalidade material e a processual, impondo o reconhecimento da Personalidade judiciária a sujeitos destituídos de personalidade jurídica de modo a admiti-los como parte processual. A suposta ruptura com o conhecimento jurídico assentado, ainda sem respaldo legal, decorreria de uma necessidade constitucional em assegurar a Separação e Independência dos Poderes, corolário do Sistema de Freios e Contrapesos.

O voto ainda alude ao reconhecimento de que os Poderes do Estado titularizam prerrogativas constitucionais que os legitima a atuar em prol da limitação ao arbítrio. Além disso, recorrentemente um Poder poderia ser “sufocado” por outro com afinidade mais direta à pessoa federativa, em geral o Poder Executivo. Assim, a manutenção das prerrogativas meramente políticas dos Poderes possibilitaria a submissão a um outro. A Supremacia da Constituição e a Separação dos Poderes exigem a proteção dos direitos-função, ou seja, a defesa das prerrogativas próprias dos Poderes, com sua reivindicação assegurada no juízo competente.

A capacidade de ser parte ou Personalidade judiciária é uma decorrência da garantia constitucional da Inafastabilidade da Jurisdição (art. 5º, XXXV da CF), cuja natureza jurídica remete a um pressuposto de direito material (pré-processual), condição pela qual torna inadequada, sob o aspecto técnico-jurídico, a análise de sua caracterização a partir da relação sujeito-objeto posta em juízo. Diante do seu caráter absoluto, o sujeito processual simplesmente a titulariza ou não, independentemente do objeto da lide. Contudo, afigura-se admissível a verificação da legitimidade *ad causam* do órgão frente à pretensão posta em juízo, cuja análise deve considerar a autonomia administrativa e financeira, no caso das Câmaras Municipais.

Portanto, as Câmaras Municipais, na condição de sujeitos de direito perante a ordem jurídica, titularizam capacidades de direito material e processual que viabilizam o exercício de direitos e a defesa de suas prerrogativas próprias perante órgãos administrativos ou jurisdicionais. A capacidade jurídica geral habilita os órgão legislativos a uma atuação plena na ordem jurídica, frente às diversas competências constitucionais, legais e regimentais que pressupõem a existência de instrumentos específicos de concretização pelo sistema jurídico.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Curso de direito civil: teoria geral do direito civil: parte geral*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2019. v. 1.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: RT, 1975.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1969. v. 2.
- BARROS, José D'Assunção. *Os conceitos: seus usos nas ciências humanas*. Petrópolis: Vozes, 2016.
- BERNARDES DE MELLO, Marcos. Achegas para uma teoria das capacidades em direito. *Revista de Direito Privado: RDPriv*, v. 1, n. 3, jul./set. 2000.
- BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do fato jurídico: Plano da eficácia*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BIDART CAMPOS, German J. *Lecciones elementales de politica*. Buenos Aires: Ediar, 2012.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BORDALO, Rodrigo. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BRAGA, Vicente Martins Praga. *Advocacia pública e autonomia: garantia de segurança jurídica nas políticas públicas*. São Paulo: Fórum, 2024.
- CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del estado*. 2. ed. Tradução de José Lión Depetre. México: FCE, 1998.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade judiciária de órgãos públicos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, n. 11, p. 9, jul./ago./set. 2007. Disponível em: <http://direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 24 ago. 2015.
- CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Tradução de Luis M. Marcano Salazar. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020.
- CHAGAS, Gabriel Costa Pinheiro; CAMMAROSANO, Marcio. O controle externo da Administração Pública e a tripartição de poderes. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 21, n. 83, p. 97-118, 2021.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil: parte geral*. 9. ed. São Paulo: RT, 2020. v. 1.
- CORRALO, Giovani da Silva. *O Poder Legislativo Municipal*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. A Separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. p. 265-288. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado Constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Mandado de segurança coletivo: legitimação ativa*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo. *Evolução Política do Município no Brasil e suas perspectivas no atual modelo federativo*. *Revista L & C – Revista de Administração Pública e Política*, Brasília, n. 156, p. 4-9, 2011.

- DANTAS, Rodrigo Emanuel de Araújo; CUNHA, Nicodemos Victor Dantas da. A separação dos Poderes e a intranscendência subjetiva das sanções financeiras sob a ótica do Supremo Tribunal Federal. *Interesse Público – IP, Belo Horizonte*, ano 25, n. 139, p. 135-151, maio/jun. 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Administração pública e servidores públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos*. São Paulo: RT, 2014. v. 2, p. 34-103.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. 25. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. v. 1.
- DIDIER JR., Fredie. *Pressupostos processuais e condições da ação: o juízo de admissibilidade do processo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. v. 2.
- DINIZ, Maria Helena. *Manual de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- EXPÓSITO, Gabriela. *A capacidade processual da pessoa com deficiência intelectual*. Salvador: Juspodivm, 2019.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 99.
- ICKOWICZ, Andréa Rascovski. Atuação judicial da câmara municipal. *Revista da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo*, São Paulo, v. 3, n. 1, 2014.
- JELLINEK, Georg. *Teoría general del estado*. Tradução de Fernando de los Ríos. México: FCE, 2000.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 4. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2015.
- LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 46-65, jan./mar. 1949.
- LEAL, Victor Nunes. Personalidade judiciária das câmaras municipais. In: LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público e outros problemas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, v.1, p. 424-439, 1997.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo código de processo civil comentado*. 3. ed. São Paulo: RT, 2017.
- MAURANO, Adriana. *O Poder Legislativo Municipal*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: RT, 2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18 ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017.

- MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. A teoria do órgão e suas implicações na representação judicial dos poderes da república. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães; WALD, Arnold (org.). *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*. São Paulo: Malheiros, 2017.
- MIRANDA, Jorge. Sobre órgãos do Estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 206, p. 9-42, out./dez.1996.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da administração pública: pressupostos conceituais do contrato de autonomia no anteprojeto da nova Lei de Organização Administrativa. In: MODESTO, Paulo (coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- MOREIRA, Vital. *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.
- NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. Primeiras reflexões sobre a legitimidade processual no código de processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 305, p. 63-82, 2020.
- NORIEGA, María Lacalle. *La persona como sujeto del derecho*. 2. ed. Madrid: Editorial Dykinson, 2013.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Comentários ao código civil de 2002: parte geral arts. 1º a 232*. Atualização legislativa de Cristiano de Sousa Zanetti e Leonardo de Campos Melo. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017. v. 1.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. t. 1.
- ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Direito civil I: parte geral*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da; DAL POZZO, Augusto Neves. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.
- RODRIGUES, Wagner Rossi. Nos quadrantes da personalidade judiciária. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (org.). *A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ROMANO, Santi. *Fragmentos de un diccionario jurídico*. Tradução de Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redín. Granada: Editorial Comares, 2002.
- SADDY, André. Repartições de atribuições ou competências de órgãos públicos. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; PORTO, Paola de Andrade; SADDY, André (org.). *Organização e princípios da administração pública*. Rio de Janeiro: Institutas, 2020.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La teoría del órgano en el derecho administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 40-41, 1984.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Sobre la personalidad jurídica de las cortes generales: una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas. *Revista de Derecho Político*, Madrid, n. 9, 1981.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do Medo: Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 2ª ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 44ª ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SIMÕES, Marcel Edvar. *O patrimônio no direito civil e no direito empresarial: patrimônios destinados, patrimônios separados e patrimônios autônomos*. São Paulo: Editora Foco, 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Limites da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares. *Revista Justiça do Direito*, v. 33, n. 2, p. 215, 2019.

TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro. Natureza jurídica dos órgãos públicos. In: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (coord.). *Panorama atual da administração pública no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2012.

TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. *O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar*. Natal: EDUFRN, 2012.

UZEDA, Carolina *et al.* Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 1, p. 165-205, 2021.

VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015.