JURISPRUDÊNCIA

TC Nº 72.010.558-98*08

Tribunal de Contas - Representação em Juízo - Ausência de personalidade jurídica e patrimônio próprio. Capacidade processual e personalidade.

Senhor Assessor Chefe

Pelo presente expediente o Sr. Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal encaminha cópia de representação formulada por aquele Ministério Público junto ao TCDF, abordando a questão da representação processual em juízo dos Tribunais de Contas.

Entende o d. Procurador-Geral que podem ocorrer hipóteses em que o interesse do Tribunal não seja coincidente com o da respectiva esfera de Governo.

No contexto de sua representação, tece considerações sobre as atribuições da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, com suas peculiaridades próprias, que não obstante a sua inegável competência para representar o Distrito Federal em juízo, julga que muitas vezes o Tribunal de Contas, na defesa de seus interesses, deve agir em nome próprio.

Propõe, assim, a alteração, por emenda, da Lei Orgânica do Distrito Federal, para a criação de Consultoria Jurídica junto à Presidência do Tribunal, com poder de representação em juízo e, ainda, a contratação provisória de escritório especializado na defesa de seus interesses.

Analisando a questão colocada, é importante destacar, de início, que em decorrência das normas legais vigentes, em especial o artigo 14, inciso III, do Código Civil, artigo 12, inciso II, do Código de Processo Civil e artigo 87 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e, mais, a doutrina especializada e a jurisprudência predominante, se tem entendido que o Município, pessoa jurídica de direito público interno, é o único ente dotado de patrimônio e autonomia financeira, e, como tal, o único ente com legitimidade para demandar ou ser demandado, em ação de cunho condenatório, quer em seu nome, quer em nome dos órgãos que integram a sua estrutura, qual sejam, a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas.

As normas legais em referência dispõem expressamente que:

Código Civil

"Art. 14 - São pessoas jurídicas de direito público interno:

.....

III- cada um dos Municípios legalmente constituídos".

Código de Processo Civil
"Art. 12 - Serão representados em juízo, ativa e passivamente:
II- O Município, por seu Prefeito ou procurador".

Lei Orgânica do Município
"Art. 87 - A Procuradoria Geral do Município tem caráter permanente, competindo as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, e, **privativamente, a representação judicial** do Município, a inscrição e a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa e o processamento dos procedimentos relativos ao patrimônio imóvel do Município, sem prejuízo de outras atribuições compatíveis com a natureza de suas funções."(g.n.)

A Constituição Federal concebeu os Tribunais de Contas como órgão de auxílio ao Poder Legislativo, para o controle externo dos atos que envolvem a utilização de recursos públicos.

Embora o Tribunal de Contas e a Câmara Municipal sejam órgãos dotados de independência e autonomia administrativa, não possuem personalidade jurídica e patrimônio próprio.

Nesse sentido é a lição de Hely Lopes Meirelles na obra "Direito Administrativo Brasileiro", Ed. Malheiros, 22ª ed., 1997, pg. 64/65.

"Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desse corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas).
.....
A atuação dos órgãos é imputada à pessoa jurídica que eles integram, mas nenhum órgão a representa juridicamente. A representação legal da entidade é atribuição de determinados agentes (pessoas físicas), tais como os Procuradores judiciais e administrativos e, em alguns casos, o próprio Chefe do Executivo (CPC, art. 12, I, II e IV)."

Em razão dessas características, o Tribunal de Contas e a Câmara Municipal não têm legitimidade para atuar em juízo, mormente nas ações de natureza patrimonial ou de natureza condenatória. Nessas hipóteses a sua representação judicial será exercida pela Procuradoria Geral do Município.

Todavia, a **capacidade processual** e a **personalidade judiciária** desses órgãos têm sido reconhecidas pela jurisprudência, para a defesa de suas prerrogativas institucionais.

Confira-se a farta jurisprudência sobre a matéria:

> "As Edilidades, embora, disponham de capacidade processual, ativa e passiva, para defesa de suas prerrogativas institucionais, como órgãos autônomos da administração, não possuem personalidade jurídica, mas, apenas, a judiciária. daí a desnecessidade de integrar a lide, como litisconsorte necessária, a Câmara Municipal, em ação indenizatória proposta por seu funcionário contra a Municipalidade. Ofensa aos arts. 3º, 47, 267, VI, do C.P.C. não caracterizada. Dissídio pretoriano não demonstrado." (Recurso Especial nº 23.926-0-SP)

> "O Município é gerido pelos Poderes Executivo e Legislativo, harmônicos e independentes entre si, mas quem tem personalidade jurídica é o Município que, em juízo, é representado pelo Prefeito ou por procurador. Não se nega que a Câmara Municipal tenha capacidade processual ativa e passiva para defesa de suas prerrogativas institucionais. Todavia, tratando-se de ação indenizatória promovida por antigo funcionário da Câmara presentemente aposentado, contra o Município, não há porque anular-se o processo a fim de chamá-la a juízo a título de litisconsorte passiva necessária". (Recurso Especial nº 32.747-0)

> "ILEGITIMIDADE DE PARTE - A Câmara Municipal é parte ilegítima para responder ao presente feito, pois não tem personalidade jurídica. Quem deve responder pelas postulações verificadas nos autos é a Fazenda Municipal de Santos. Assim, de ofício, extinguiu o processo sem julgamento de mérito (TRT - 2ª Região - 3ª T.; Rec. Ord. nº 02970115306-Santos; Rel. Juiz Sérgio Pinto Martins; j. 21.10.97; maioria de votos; ementa." (Bol. AASP nº 2040, p. 98).

O próprio TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, em inúmeras decisões, vem perfilhando esse entendimento:

> - "A ação foi movida à Câmara Municipal. Mas é parte ilegítima para ser demandada, pois, embora se admita a personalidade judiciária das Câmaras Municipais, não se confunde com personalidade jurídica que ela não tem. (...)
> A Administração Pública, portanto, quando é parte em Juízo, em nome de qualquer órgão, entidade que tenha capacidade processual recebe, como ensina o autor citado, "a designação tradicional da Fazenda Pública, porque seu erário é que suporta os encargos patrimoniais de demanda" (cf. Direito Administrativo Brasileiro, 7ª ed., RT, pág. 694).
> A ação foi ajuizada contra a Câmara Municipal de Itaporanga. A ré tem capacidade processual, mas não tem personalidade jurídica e, portanto, não poderia integrar o pólo passivo da demanda" (TJESP, 4ª

Câmara Civil; nº 111.449-1, Rel. ALVES BRAGA, j. 14.09.89, RJTJESP 122/52).

- "O Município é quem deveria figurar no pólo passivo da relação processual, porque somente ele é pessoa jurídica de direito público interno, consoante dispõe o art. 14, III do Código Civil. A Câmara Municipal é apenas um de seus órgãos, não obstante a sua autonomia político-administrativa.
A Câmara Municipal, como ensina HELY LOPES MEIRELLES, tem personalidade judiciária que é um minus em relação à personalidade jurídica. Isso lhe garante, exclusivamente, a defesa de suas prerrogativas por via de ações ou de mandado de segurança, "sem outras restrições, senão quanto ao seu objeto, que há de ser sempre a defesa de seus direitos institucionais" (DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO, 3ª ed., pag. 694). E mesmo em tais hipóteses, por ser "a Câmara um órgão despatrimonializado, todas as vantagens e encargos de ordem pecuniária, decorrentes de julgado, reverterão à Fazenda Pública Municipal ou serão por esta suportados" (aut. loc. e ob. citados). (TJESP, 2ª Câm. Civ; Ap. Civ. 70.043-1, Rel. Moretzsohn de Castro, j. 25.03.86).

- "A ação deveria ter sido proposta contra a Fazenda Municipal, que unitariamente, representa os órgãos do poder a nível do Município. Inclusive a Câmara não é detentora de recursos próprios e, por conseguinte, não teria condições, em execução, de suportar o ônus de eventual condenação" (TJESP, 5ª Câm. Civ., Ap. Civ. nº 134.919-1, j. 14.02.91, rel. Marcus Andrade, RJTJESP. 132/124).

- "Legitimidade. Câmara Municipal. Incapacidade de ser parte.
Não sendo pessoa jurídica nem tendo patrimônio próprio, Câmara Municipal não tem capacidade de ser parte passiva em ação de responsabilidade, para a qual está legitimado apenas o Município, cujo compadecimento sob nome de Prefeitura municipal é irrelevante... Daí, porque, o acolhimento parcial dos embargos: mantém-se a declaração de ilegitimidade passiva da Câmara Municipal (rectius, incapacidade de ser parte nesta causa, embora possa sê-lo noutras, onde, para tutela de prerrogativas e direitos próprios, se lhe reconhece a chamada personalidade judiciária, ou capacidade processual restrita), não, porém, a do Município, que é a parte passiva legítima, posto que revel, com apelação incognoscível." (TJSP - Embs. Infs. 153.416 - Serra Negra - Rel: Des. Cezar Peluso - j. em 1611.93)

- "Câmaras de vereadores não tem legitimidade para figurar como autoras ou rés em processos judiciais pela simples razão de não se revestirem de personalidade jurídica. Assim também não têm aptidão para serem partes de processo prefeituras, governos, assembléias, **tribunais**, senado, presidência, etc..., poderes componentes dos

> Municípios, Estados e União. Só podem ser autores e réus (CPC art. 7º). (...)(g.n.)
> Assim, absurdo não seria intentar ação contra uma Câmara, ou uma assembléia, ou mesmo contra um **tribunal**, se na mira da demanda fossem colocados todos os vereadores, deputados ou juízes do órgão demandado, representados por seus presidentes com poder para tanto (isto é, de representação em juízo), em causas atinentes às suas atribuições e responsabilidades específicas. Mas o que diz respeito à dívida passiva das pessoas de direito público, é encargo das respectivas fazendas, que para cada pessoa é uma só, gerida pela Administração da correspondente esfera. (poder executivo)" (TJESP, 2ª Câm. Civ. Emb. Infr. nº 178.678-1-3-01, Rel. Des. Walter Moraes, J. 31.08.93).

Por seu turno, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já se manifestou sobre a matéria, fazendo prevalecer Acórdão da 3ª Turma do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, como segue:

> "Tal como se dá no plano federal, também no plano estadual **não se pode acionar uma Secretaria, a Assembléia Legislativa, o Tribunal de Justiça ou o Tribunal de Contas. Nessa ordem de considerações, os apelantes não poderiam dirigir sua pretensão de direito material contra Assembléia Legislativa, que não tem orçamento**, não tem receita e não pode ter despesa. Deveria demandar a Fazenda Pública, que é o mesmo Estado no aspecto financeiro. (...)
> À argumentação, a respeito do parecer, acrescente-se o magistério de Hely Lopes Meirelles, invocado pelo recorrido, segundo o qual: "**O Estado, em sua acepção ampla da União, Estados-Membros, Municípios, quando ingressa em juízo, recebe a designação tradicional da Fazenda Pública, porque o seu Erário é que irá suportar as conseqüências patrimoniais da demanda**." (Direito Administrativo Brasileiro, ed. 1.964, p. 548). (STF, 2ª Turma, RE nº 74.757-GO, Rel. Min. Barros Monteiro, j. 2-04-73, RTJ 65/799).(g.n.)

Em síntese, não obstante o TCM e a Câmara Municipal não possuam personalidade jurídica, patrimônio próprio e autonomia financeira, há casos em que o Poder Judiciário tem admitido a atuação desses órgãos para a defesa de seus direitos institucionais, reconhecendo a sua capacidade processual e personalidade judiciária.

Diante do regime jurídico adotado pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, para os órgãos que compõem o Poder Legislativo, qualquer proposta de alteração das normas neles contidas, a par de violar tais diplomas, não se prestaria aos propósitos pretendidos.

Com efeito, a experiência deste E. Tribunal de Contas tem mostrado que a sua defesa em juízo, a cargo da PGM, tem-se mostrado eficiente e com a adoção, via de regra, da linha de orientação traçada por este órgão.

A divergência relatada na representação inicial não tem, ao que parece, ocorrido no âmbito da Municipalidade de São Paulo. De qualquer forma, ainda que se resgatasse à memória um ou outro conflito dessa natureza, pensamos que não são suficientes e paradigmáticos para provocar o interesse da instituição na mudança do "status quo", mesmo estado ciente de que a legislação posta não a admite.

Em face de todo o exposto, embora os argumentos apresentados pelo ilustre signatário do ofício inaugural possam levar a uma reflexão sobre o assunto, deve-se ter em conta que a legislação em vigor, sobre a matéria, tem a sua razão e finalidade, na proteção de entidade sem patrimônio próprio e autonomia financeira, sem que lhe seja retirada a sua capacidade processual e personalidade judiciária, prerrogativas essas que esta E. Corte de Contas tem-se utilizado todas as vezes em que, a seu critério, a sua participação em juízo é necessária e fundamental para o deslinde da questão demandada, comparecendo diretamente em juízo para prestar informações em mandados de segurança ou atuação de outra ordem, ciente sempre da possibilidade de contratação de escritório especializado para esse fim.

Assim sendo, entendemos não ser recomendável a adoção de semelhante medida no âmbito do Município de São Paulo.

À consideração de V. Sa.

São Paulo, 20 de agosto de 1998.

Magadar R. C. Briguet
Assessora Técnica

Eveni Longo
Assessora Técnica

Senhor Presidente

Em cumprimento ao r. Despacho de Vossa Excelência (fls. 10) foi providenciada a devida resposta ao Sr. Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (fls. 12), bem como promovido os estudos pertinentes pela A.T.-Jurídica (fls. 15/26).

Após discorrer amplamente sobre a matéria, trazendo à colação citações doutrinárias e jurisprudenciais, conclui aquela especializada que, a par dos ponderáveis argumentos do signatário da inicial e da interessante reflexão sobre o tema, a defesa direta dos interesses e direitos institucionais, quer deste Tribunal de Contas, quer da Câmara Municipal, já tem sido admitida pelo Poder Judiciário, que reconhece, com isso, sua capacidade processual e sua personalidade judiciária, mas, remanescem ausentes sua personalidade jurídica e sua autonomia financeira.

Assim sendo, entendo que sua representação em juízo, deve continuar a ser exercida pela Procuradoria Geral do Município, que, sob a orientação traçada por este Tribunal, tem se mostrado bastante eficiente, de molde a não recomendar

qualquer proposta de alteração dos textos legais vigentes, até por não encontrarem respaldo na Constituição Federal.

Assim também o considero, submetendo a matéria à superior consideração de Vossa Excelência.

São Paulo, 13 de outubro de 1998

JOÃO ALBERTO GUEDES
Secretário-Diretor Geral

Despacho do Exmo. Sr. Presidente para ciência dos Exmos. Srs. Conselheiros em 15 de outubro de 1998.