CÂMARA DE VEREADORES — CAPACIDADE PROCESSUAL — MANDADO DE SEGURANÇA

— As Câmaras de Vereadores têm capacidade processual, uma vez que exercitam atividades administrativas.

— Não se admite mandado de segurança contra lei em tese.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Impetrante: Câmara Municipal de Vereadores de Guaporé
Mandado de segurança n. 55 — Relator: Sr. Desembargador HUGO CANDAL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de mandado de segurança impetrado pela Câmara Municipal de Vereadores de Guaporé contra a Comissão Representativa da Assembléia Legislativa do Estado e, bem assim, contra o Prefeito Municipal daquele município, acordam, em Tribunal pleno, e por maioria de votos, rejeitadas as preliminares suscitadas, indeferir o pedido pelas razões que se seguem:

COMENTÁRIO

PERSONALIDADE JUDICIÁRIA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

1. No mandado de segurança n. 55, de 1948, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul ventilou questão doutrinária de grande relêvo e provàvelmente ainda não discutida por nossos especialistas, ao atribuir à Câmara de Vereadores de Guaporé capacidade para estar, ativamente, em juízo. Relatou o acórdão o Desembargador Hugo Candal, e o Desembargador Samuel Silva justificou seu voto no sentido de não reconhecer capacidade processual à impetrante.

Fundou-se o voto vencido em que o art. 14 do Código Civil só reconhece como pessoas jurídicas de direito público a

Preliminarmente : I. Rejeitam a preliminar de se não conhecer do pedido, porque, nos têrmos da Constituição federal (art. 141, § 24), o mandado de segurança é remédio cabível para proteger direito incontestável e certo, seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder, devendo-se compreender na expressão "autoridade" todos os agentes do poder público, em quaisquer dos seus ramos, na lição de Luís Machado Guimarães, nos seus "Comentários ao Código de Processo Civil", ed. "Revista Forense", vol. IV, n.º 347, *in fine*.

II. Rejeitam ainda a preliminar de faltar à impetrante capacidade processual. Com efeito, como em brilhante voto proferido no recurso de *habeas corpus* n.º 30.256, do Estado do Paraná, sustentou o Ministro Castro Nunes : "Tôda função pública eletiva e representativa é de certo

---

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Quanto à Câmara de Vereadores, não podia estar em juízo "por não ser uma pessoa capaz, titular de direitos e obrigações, mas a representante de uma parcela das funções de uma pessoa de direito público, que é o município". Entendia, ao contrário, o voto vencedor que a enumeração da citada disposição legal não é exaustiva, reconhecendo, por essa forma, personalidade jurídica de direito público às câmaras municipais.

2. Depois de certa perplexidade, muito justificável pela novidade do assunto, chegamos à conclusão de que o Tribunal gaúcho agiu com acêrto, ao admitir a câmara municipal como parte ativa num feito forense, para defender o que reputava prerrogativa sua, violada pelo prefeito. Diga-se de passagem que o mérito da causa não tem o menor interêsse para o presente comentário, que se circunscreve à preliminar aludida.

3. Para maior clareza dos conceitos, recordaremos que Pontes de Miranda adverte contra o uso indiscriminado da expressão "capacidade processual", a que empresta sentido específico. Cumpre distinguir a capacidade processual, ou capacidade de estar em juízo, da *capacidade de ser parte*. Assim, o menor impúbere pode ser parte, mas não pode estar em juízo por si, porque não possui capacidade processual; só pode agir judicialmente através de seu representante legal. Por outro lado, distingue o consagrado tratadista as duas espécies de capacidade já indicadas do que êle chama "capacidade pos-

modo política. *É dêsse ponto de vista que se pode dizer que as Câmaras municipais são corporações políticas. São pessoas de direito público instituídas para fins de govêrno, o que basta para lhes conferir feição política que se lhes não contesta".* (V. "Arquivo Judiciário", vol. 87, fasc. n.º 1, p. 21, *in fine*).

De resto, já o professor Rui Cirne Lima, lente de Direito Administrativo e Ciência da Administração em nossa Universidade, depois de afirmar que não só a União, os Estados e os Municípios exercitam atividade administrativa e que a exercem, por igual, paralelamente a êles, outras pessoas de direito público, conclui : "Não obsta a tal multiplicidade de pessoas de direito público a disposição do art. 14 do Cód. Civil, que ape-

---

tulacional", privativa dos profissionais habilitados a procurar em juízo. [1]

O que se discutiu, no acórdão que ora comentamos, é se as câmaras municipais podem ser *parte*. E é êste o tema das presentes notas. Em outras palavras, para usarmos a terminologia consagrada pelo Código de Processo Civil português, de 1939, cogita-se de saber se as câmaras municipais têm *personalidade judiciária*. [2] Esta expressão não é usual em nosso país, mas nada impede que a incorporemos, por ser evidentemente apropriada.

4. O voto vencido do Desembargador Samuel Silva deixou de reconhecer personalidade judiciária à câmara municipal impetrante do mandado de segurança n. 55 por não se tratar de corporação dotada de *personalidade jurídica*, nos têrmos do art. 14 do Código Civil. Afirmou, portanto, uma rigorosa equivalência entre os dois conceitos, o último dos quais é, a seu ver, pressuposto do primeiro.

Data venia do ilustre magistrado, o argumento não pode ser tomado como decisivo, porque nem sempre a personalidade jurídica é indispensável à existência da personalidade judiciária. José Alberto dos Reis, ao comentar os dispositivos do Código processual português que definem a *personalidade judiciária* e a *capacidade judiciária* (respectivamente, "capacidade de ser parte" e "capacidade processual",

---

1 *Comentários ao Código de Processo Civil*, ed. "Rev. For.", vol. I, pág. 305 (Rio, 1947).

2 "A personalidade judiciária consiste na susceptibilidade de ser parte" (art. 5.º, princ., do decreto-lei n. 29.637, de 28-5-1939).

nas enumera como tais a União, os Estados e os Municípios". ("Princípios de Direito Administrativo Brasileiro", 2.ª edição, p. 25).

É que a enumeração constante do citado artigo do Código Civil não é exaustiva, existindo ainda outras pessoas administrativas, entre as quais serviços públicos importantes são repartidos (op. cit., p. 51).

Aliás, já Teixeira de Freitas, na sua "Consolidação das Leis Civis", art. 40, nota 52, *in fine*, p. 33, incluía entre as pessoas coletivas, as cidades, vilas, conselhos, confrarias, etc.

Em conformidade da tese, ora sustentada, é o ensinamento de Guido Zanobini, professor de Direito Administrativo na Universidade de Roma : *"Persone giuridiche pubbliche, perció, sono soltanto quelle investite istituzionalmente e permanentemente dalla degge di poteri di su-*

---

na sistemática perfilhada por Pontes de Miranda), observa que essa distinção "é paralela à que o Código Civil estabelece entre a capacidade de direitos ou *personalidade jurídica*... e a *capacidade do exercício de direitos*..." Acrescenta, entretanto, que "o princípio da coincidência entre a personalidade jurídica e a judiciária e a capacidade de exercício de direitos e a capacidade judiciária não é absoluto. Há desvios : *há casos em que se reconhece personalidade judiciária a entidades que não têm personalidade jurídica* (grifo nosso)... e em que se reconhece uma certa capacidade judiciária a pessoas incapazes de exercer os seus direitos".[3] Entre os casos indicados está o das sociedades e associações não constituídas legalmente, as quais podem ser demandadas e, conseqüentemente, *reconvir*, passando, assim, da posição passiva para a ativa, já que a reconvenção, como é elementar, se define como ação do réu contra o autor.[4]

5. O Código de Processo Civil alemão contém idêntica disposição sôbre as sociedades irregulares. "La asociación — escreve Goldschmidt, segundo a tradução de Leonardo Prieto Castro — la asociación que no goza de capacidad jurídica, sólo puede ser "parte" en el aspecto pasivo (§ 50, II), a lo cual va unida la capacidad para realizar aquellos actos de defensa que pueda ejecutar qualquier demandado (y, por lo tanto,

---

3 José Alberto dos Reis, *Comentário ao Código de Processo Civil*, vol. I, págs. 23 e 24 (Coimbra, 1944).

4 "O réu poderá reconvir ao autor quando tiver ação que vise modificar ou excluir o pedido" (art. 190, princ., do Cód. Proc. Civil).

premazia, in modo che tali poteri si presentino come insisti e connaturati nella loro essenza giuridica" ("Corso di Diritto Ammnistrativo, p. 94).

III — *De Meritis* : A Câmara Municipal de Vereadores, em sessão de 18 de dezembro de 1947, declarou promulgada e definitivamente aprovada a Lei Orgânica do Município de Guaporé e determinou em seguida a remessa da mesma *ao sr. Prefeito para os fins de direito"* (Ata de 18 de dezembro de 1947, junta por certidão a fls. 18). Foi, em seguida, publicado edital, dando conhecimento da promulgação da Lei Orgânica, afixado no Salão da Câmara de Vereadores.

---

oponer la reconvención y ejercitar las acciones que se indican más adelante..." (ações que nascem para o réu da própria propositura de uma demanda contra êle).[5] O mesmo autor esclarece em outro trecho : "Tienen capacidad para ser parte todos los que posean capacidad jurídica... Pero también lo es el concebido no nacido... debidamente representado por un curador, y el póstumo... Son también considerados como parte las "masas independientes de bienes"..., especialmente la herencia..., la masa del concurso... y también la finca en administración con fines ejecutivos..."[6]

6. Também entre nós a ausência de personalidade jurídica não é, em certos casos, impeditiva da personalidade judiciária, como ocorre, por exemplo, com a massa falida e a herança indivisa.

"Há *partes* — escreve Lopes da Costa — que não são nem pessoas físicas, nem pessoas jurídicas, mas a que a lei empresta aquela qualidade....: *a*) a massa falida, representada pelo síndico (C. p. c., art. 85); *b*) a herança jacente, representada por seu curador (C. p. c., art. 85); *c*) a herança, pelo inventariante, salvo o dativo. Nem a massa falida, nem a herança são pessoas jurídicas. Mas são partes no processo".[7]

Pontes de Miranda, numa enumeração apenas exemplificativa, esclarece : "Têm capacidade de ser parte : *a*) todos os homens, inclusive o nascituro; *b*) o Estado do Brasil; *c*) os

---

5 James Goldschmidt, *Derecho Procesal Civil*, págs. 192-3 (ed. esp., 1936).

6 *Idem*, pág. 192.

7 Alfredo de Araujo Lopes da Costa, *Direito Processual Civil Brasileiro*, vol. I, pág. 286 (S. Paulo, 1941).

O Prefeito de Guaporé se recusou a promulgar dita lei, não só por conter dispositivos contrários à Constituição do Estado, como também porque entendia lhe falecer competência para tal.

Posteriormente, o Prefeito Municipal, tomando conhecimento do edital em que se dava como promulgada a Lei Orgânica do Município em questão, suscitou perante a Comissão Representativa da Assembléia Legislativa um conflito de competência que foi dirimido pelo seguinte decreto legislativo: "Art. 1.º — O Prefeito Municipal de Guaporé é competente para livremente demitir, transferir ou nomear os subprefeitos sem prévia homologação da maioria dos Vereadores da Câmara Municipal, uma vez que a lei orgânica daquele município ainda

---

Estados estrangeiros; *d*) as sociedades irregulares, enquanto duram os seus negócios (não enquanto não se lhes partilham os bens); *e*) as sociedades, antes da atividade social, mesmo antes da assembléia de fundação; *f*) as sociedades estrangeiras por ações, ainda que não tenham agências no Brasil; *g*) as comissões de exposição ou de caridade, porém não as organizadas na intimidade ou por confiança afetiva dos membros; *h*) se as comissões ou "comités" têm presidente, êle ou os membros podem ser partes conforme a estrutura da união impersonalizada, marcada por estatutos, atas, prospectos, publicações ou rascunhos". [8]

7. Já foram indicados, portanto, vários exemplos nos quais, mesmo em nosso direito positivo, 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.

Devemos, aliás, estar prevenidos contra a tendência a transpor os esquemas do direito privado para o direito processual, pois a autonomia dêste o leva a construir conceitos privativos, cuja validade está adstrita ao domínio do processo. O exemplo mais típico dessa autonomia é o conceito do direito de ação, já que nenhum processualista moderno aceita mais a vetusta definição de Celso: "*Actio autem nihil aliud est quam jus persequendi in judicio quod sibi debetur*". Do con-

---

8 Ob. cit., pág. 305.

não completou a tramitação legislativa necessária para entrar em vigor".

Entendendo que o ato da Comissão Representativa atentava contra a autonomia municipal e que *"o Prefeito de Guaporé, acostado a êsse julgamento, vinha agindo ao arrepio da Lei Orgânica, executando uma decisão ilegal e fazendo-se, assim, co-autor da coação"*, impetrou a Câmara de Vereadores de Guaporé, por seu presidente, o presente mandado de segurança para o fim de declarado *"inconstitucional o referido ato de autoridade da Colenda Comissão Representativa, consumado sob a forma de decreto legislativo, ponha côbro à coação perpetrada contra a autonomia do impetrante; para o que se dignará, outrossim, de mandar cientificar o sr. Prefeito de Guaporé de que a Lei Or-*

---

trário, o direito de propor ação que não seja evidentemente infundada ou de ajuizar pedido declaratório negativo não poderia ser considerado direito. [9]

No caso que nos ocupa, é preciso ter em mente a autonomia do direito judiciário. Qualquer tentativa de o escravizar ao direito privado deixaria insolúveis muitos problemas que os processualistas vão progressivamente esclarecendo, para dar sistema a textos aparentemente anômalos do direito positivo.

Uma dessas "anomalias" nós a encontramos justamente na questão da personalidade judiciária, nos casos em que a lei a reconhece independentemente da personalidade jurídica, que é um conceito predominantemente privatístico. Podemos citar outros exemplos muito expressivos.

Quando o Ministério Público atua como *parte,* entende-se geralmente que funciona como órgão da *sociedade.* [10] Ora, ou o Ministério Público em tais casos é parte, por si mesmo, sem possuir personalidade jurídica, ou é representante da sociedade, que seria então a parte, sem igualmente possuir personali-

---

9 "A evolução do conceito de ação, cujo marco inicial foi plantado em 1868 por Oscar Bülow, acabou por emancipar o direito processual, erigindo-o à dignidade de ciência autônoma (Pedro Batista Martins, prefácio à obra *"Direito de Ação — Direito de Demandar"*, do Prof. Guilherme Estelita (2.ª ed., Rio, 1942).

10 "... o Ministério Público, ou é parte na causa, quando defende o interêsse da sociedade, a aplicação da lei, os princípios de ordem pública, ou é representante, quando defende os interêsses do Estado, dos menores, dos interditos, nas causas em que é admitida a sua iniciativa. Como parte, *agindo em nome da sociedade...*" (Jorge Americano, *Código do Processo Civil do Brasil,* vol. I, pág. 157, S. Paulo, 1940).

gânica do Município está em vigor desde 18 *de dezembro de* 1947, *data de sua promulgação"* (v. petição, fls. 13).

Muito embora argumente a impetrante no sentido de demonstrar que *"não pretende se declare a inconstitucionalidade da lei em tese, mas de reconhecer a ilegalidade de um ato de autoridade do Poder Legislativo, praticado com relação a determinada espécie"*, o que se torna claro do pedido é que êste visa justamente a declaração da inconstitucionalidade da resolução da Comissão Representativa, pelo reconhecimento de sua incompetência para invalidar um ato da Câmara de Vereadores de Guaporé, qual seja o que declarou promulgada a Lei Orgânica, e isso sob o pretexto de dirimir um conflito inexistente, no dizer da impetrante.

---

dade jurídica. Nos processos criminais, usa-se até uma expressão peculiar — *Justiça Pública* —, onde não se vislumbra qualquer idéia ligada a personalidade jurídica.

E não é só: o próprio juiz tem por vêzes a função de parte, quando recorre *ex-officio*, quando suscita conflito de jurisdição, quando se impetra mandado de segurança contra ato seu..., podendo mesmo ser condenado nas custas, como no processo de suspeição.[11] A ninguém ocorreria, entretanto, dotar o *Juízo* de personalidade jurídica, embora a condenação em custas, no caso citado, recaia sôbre a pessoa do juiz (o que é outro problema).

8. Demonstrando, portanto, que 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 possuirem personalidade jurídica.

Além disso, tocamos aqui noutro ponto que merece alguma consideração. Afirmou o voto vencido do Des. Samuel Silva que as câmaras municipais não têm personalidade jurídica porque não são titulares de direitos e obrigações. A *contrario sensu*, portanto, admitiria essa personalidade se o legislativo das comunas pudesse ter obrigações e direitos.

Parece-nos, *data venia*, que é impossível negar certos direitos das câmaras municipais, reconhecidos em texto ex-

---

11 "O juiz, no processo de suspeição, é parte e é por isso que não julga e pode ser condenado nas custas de retardamento (Art. 188, C. p. c.)" (Lopes da Costa, ob. e vol. cit., pág. 274).

Quer esta que se lhe reconheça o direito de homologar os atos do Prefeito que nomearem, transferirem ou demitirem sub-prefeitos. Mas, para isso ser declarado, impõe-se a declaração da inconstitucionalidade da aludida resolução, como é claro.

Ora, a jurisprudência dos nossos Tribunais tem decidido, invariàvelmente, que não se admite mandado de segurança contra lei em tese. Nem outra pode ser a conclusão tirada dos pareceres citados na inicial, de Nogueira Itagiba e Machado Guimarães, êste amparado em Castro Nunes, Abner de Vasconcelos e Carvalho Mourão.

Pois, se no dizer de Machado Guimarães, *"não pode* ser apreciada a sua inconstitucionalidade (da lei), em tese" sendo *"necessário um*

---

presso das Constituições estaduais e das chamadas leis orgânicas dos municípios. Não resta dúvida que a câmara de vereadores é apenas um órgão do município, incumbido da função deliberativa na esfera local. Sendo, entretanto, um órgão *independente* do prefeito no nosso regime de divisão de poderes (que projeta suas conseqüências na própria esfera municipal), sua competência privativa envolve, necessàriamente, *direitos,* que não pertencem individualmente aos vereadores mas a tôda a corporação de que fazem parte. Se o prefeito, por exemplo, viola êsses direitos, não se pode conceber que não haja no ordenamento jurídico positivo do país um processo pelo qual a câmara dos vereadores possa reivindicar suas prerrogativas.

O problema de saber se só dispõe de meios políticos e não de recursos judiciários para êsse efeito será discutido mais adiante, pois o que nos interessa, por enquanto, é acentuar a existência de direitos privativos da câmara municipal como órgão ou corporação. Suponhamos que diga a lei estadual — e isso é comum — que as sessões da câmara se realizem no edifício da Prefeitura e que o prefeito resolva obrigar os vereadores a se reunirem noutro local, sem qualquer razão legítima. Há ou não há, neste caso, violação de um *direito da câmara?* Admitamos ainda que a câmara, no exame das contas do prefeito, julgue necessário examinar os livros da Prefeitura e êstes lhe sejam sonegados. Também não terá sido, neste caso, violado um *direito da câmara* ?

Muitos exemplos poderiam ser invocados, pois a competência envolve sempre direitos, que não são, na hipótese, direitos

ato da autoridade que viole ou ameace diretamente o direito do requerente", e se, na lição de Castro Nunes, *"o ato legislativo pode estar em causa por via de conseqüência, como quando é arguida a inconstitucionalidade de ato, objeto do mandado de segurança, fundado na inconstitucionalidade da lei, em cuja execução é êle praticado"*, impõe-se a pergunta : onde o ato da autoridade, através do qual se poderá apreciar a inconstitucionalidade da lei em que êle se estribou ?

Êsse ato sòmente poderia ser o do Prefeito, nomeando, removendo ou demitindo sub-prefeitos, sem observar o disposto na Lei Orgânica, art. 117, isto é, sem submetê-lo à aprovação da Câmara de Vereadores. Mas não focou a impetrante êsse aspecto da questão, ao qual faz

---

patrimoniais ou individuais, mas direitos públicos inerentes ao exercício da função própria do órgão. Diante desta evidência, não teria sido mais lógico atribuir-se à câmara personalidade jurídica, desde que isso fôsse reputado essencial para o papel de parte num processo judiciário ?

O voto vencedor, no julgamento que ora comentamos, segue exatamente êsse raciocínio, argumentando com o sem número de órgãos autônomos da administração dotados de personlidade jurídica e cuja proliferação, nos tempos atuais, tornou inteiramente insuficiente a enumeração das pessoas jurídicas de direito público contida no art. 14 do Código Civil.

Dir-se-á que, sendo o Código Civil uma lei, qualquer lei posterior, que crie um órgão autônomo, pode aumentar a lista das pessoas jurídicas de direito público. Sem dúvida. Mas casos há, como o do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, em que não há texto de lei atribuindo, expressamente, personalidade jurídica ao órgão. No entanto, um especialista tão abalizado como o Desembargador Seabra Fagundes não hesitou em lhe reconhecer aquêle atributo, qualificando o S.E.N.A.I. como autarquia. [12]

---

12 "O SENAI foi criado pela União, através do decreto-lei n. 4.048, de 22 de janeiro de 1942 (art. 1.º), *e embora nesse ato não se lhe reconheça expressamente a personalidade jurídica,* esta decorre de se lhe atribuir, então, como posteriormente, no regimento aprovado pelo decreto n. 10.009, de 16 de julho de 1942, *a capacidade de exercer direitos e contrair obrigações,* ora atinentes ao ensino, que lhe foi confiado, ora concernentes à arrecadação e aplicação de recursos financeiros..." (Seabra Fagundes, *Pareceres do Consultor Geral da República — Fevereiro a Setembro de 1946,* pág. 142, Rio, 1947, grifos nossos).

uma referência muito vaga, incidentemente, quando diz que *"executa, destarte, o edil a decisão ilegal, fazendo-se assim co-autor da coação"*.

Da resposta remetida pelo sr. Prefeito Municipal de Guaporé (*ut* fls. 62 e 63), verifica-se que três sub-prefeitos teriam sido removidos ou demitidos e, recorrendo ao Poder Judiciário, tiveram seus mandados de segurança indeferidos, desistindo, ao que parece, de qualquer recurso.

É de acrescentar, para finalizar, que a Assembléia Legislativa, em lei recente, acaba de declarar contrário às Constituições federal e estadual entre outros, o art. 117 da Lei Orgânica de Guaporé, o que importa em reconhecer, implícitamente, que dita Lei foi regularmente

---

9. Entendemos, porém, que 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*. Também o nascituro não possui personalidade (Código Civil, art. 4) e, não obstante, tem capacidade para adquirir por testamento (Cód. Civil, art. 1.718)... Tais dificuldades criam muitos embaraços aos juristas, que costumam pairar no plano da lógica, quando o direito, conforme acentuou o Prof. Carlos Campos, é apenas uma tendência de proteção de interêsses humanos.[13] Quando êsses interêsses se desenvolvem fora das regras do jôgo e o direito lhes acompanha os passos, os juristas se atrapalham, mas acabam construindo novos esquemas, ainda que desajeitados, porque sua função é servir à vida e não às fórmulas.

A personalidade jurídica dos entes administrativos autônomos encontra sua justificativa, segundo a lição de Temístocles Cavalcânti, na sua *capacidade* para gerir serviços públicos com uma variável liberdade de ação. "Pensamos — diz êle — que a personalidade jurídica de direito público dos órgãos autárquicos *decorre de uma certa capacidade* (grifo nosso), que lhes é atribuída pela lei, para exercer atividades, reservadas, exclusivamente, ao Estado, que as pode exercer diretamente, ou indiretamente, destacando da Administração parcelas de atividade para entregá-las a determinados órgãos constituídos

---

13 Carlos Campos, *Sociologia e Filosofia do Direito*, ed. "Rev. For.", Rio, 1943. O que afirma o ilustre professor mineiro sôbre o direito também é estendido a tôda a cultura, como se vê desta frase de admirável concisão: *"O homem construiu a sua filosofia como construiu o seu abrigo"* (pág. 92).

promulgada, uma vez que só expurgou da mesma os artigos considerados inconstitucionais.

A concessão do mandado de segurança, nos têrmos do pedido, seria uma decisão atentatória do princpio da harmonia e independência de Poderes, consagrado nas Constituições federal e estadual.

Custas, na forma da lei.

Porto Alegre, 22 de outubro de 1948 — *Hugo Candal,* presidente e relator para o acórdão. — *Homero Martins Batista,* vencido. Deferia o mandado de segurança nos têrmos e sob os fundamentos em que foi impetrado. — *Erasto Correia — João Pereira de Sampaio. — João Soares. — Celso Afonso Pereira,* vencido na preliminar de se não tomar co-

---

com relativa autonomia".[14] Não foi outro o raciocínio do Des. Seabra Fagundes para concluir, na ausência de texto expresso de lei, pela personalidade jurídica do S.E.N.A.I., no trecho que transcrevemos anteriormente em nota.

Se a competência, concedida com caráter de autonomia, é o *fundamento* da personalidade jurídica dos entes autárquicos, é também na competência autônoma das câmaras municipais que devemos buscar o fundamento de sua personalidade judiciária. Além disso, a autonomia das câmaras municipais em face do órgão executivo municipal e dos órgãos do Estado e da União não resulta apenas da lei, mas é corolário do próprio sistema de freios e contrapesos que caracteriza a organização política de nosso país.

Essa autonomia, cuja importância política pode ser melhor compreendida nos municípios em que o prefeito seja de livre nomeação do governador do Estado,[15] não pode ser entendida como competência *não garantida,* incapaz, portanto, de se afirmar quando contestada ou violada. Se assim fôsse, não estaríamos diante de uma realidade política e jurídica, mas diante de um conceito vazio, autêntica mistificação constitucional.

10. Cumpre indagar, entretanto, se a garantia da competência autônoma das câmaras municipais é sòmente de natureza política, insusceptível, portanto, de apreciação juris-

---

14 Temistocles Brandão Cavalcânti, *Princípios Gerais de Direito Administrativo,* págs. 261-2 (Rio, 1945).

15 Constituição federal, art. 28, §§ 1.º e 2.º.

nhecimento do pedido. — *Silvio Duncan,* vencido. Concedia o mandado de segurança. —*Décio Pelegrini,* vencido. Concedia o mandado. — *João Clímaco de Melo Filho,* vencido nas preliminares. — *La Hire Guerra.* — *Nésio de Almeida.* — *Samuel Silva.* Julgava não ser caso da medida judicial impetrada, e, por isso, preliminarmente, desprezava-a por improcedente.

O mandado de segurança é o remédio instituído por nossas leis para a proteção de direito líquido e certo não amparado por "habeas-corpus", seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder, segundo a Constituição federal vigente, art. 141, § 24.

Entre nós o mandado de segurança é o "habeas-corpus" civil. Sua idéia surgiu no decurso do ano de mil novecentos e vinte e dois, em pa-

---

dicional. 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, ou o poder de pôr em funcionamento o processo da responsabilidade política do prefeito, se fôsse o caso.

Acreditamos que a questão acima formulada não comporta uma única resposta. A garantia política da competência autônoma das câmaras municipais, a nosso ver, não exclui sua garantia jurídica sempre que o atentado cometido envolver uma questão jurídica e puder ser eficientemente reparado pela via judiciária.

Não há a menor lógica em repelir a solução judiciária, quando esta seja mais pronta e menos perturbadora da vida do município, para se exigir sempre o recurso à solução política, de resultados muito mais incertos e graves. Nossa Constituição federal tem um acento judiciarista tão evidente que a solução indicada se harmoniza perfeitamente com o seu sistema. A Justiça Eleitoral envolve o reconhecimento da conveniência de serem entregues à decisão da magistratura muitas questões que anteriormente eram consideradas privativas dos órgãos políticos. Por outro lado, a faculdade contida no art. 8.º, parág. único, da Constituição — onde o Supremo Tribunal Federal assentou sua competência para fulminar, *in genere,* dispostivos constitucionais dos Estados que estejam em conflito com a Lei Magna — deu ao Poder Judiciário um relêvo desconhecido por nossos estatutos políticos anteriores.

recer do Ministro Muniz Barreto. Destinava-se a repor o "habeas-corpus" dentro de seu conceito legítimo, desvirtuado por uma aplicação muito liberal da qual participava o próprio Supremo Tribunal, patrocinada principalmente por Pedro Lessa, como juiz, e Rui Barbosa, como advogado. Na falta de outra proteção adequada, estendeu-se então o "habeas-corpus" à garantia dos direitos individuais, públicos e privados, nestes incluídos os pessoais e os reais.

Semelhante amplitude, considerada uma profanação do conceito clássico do "habeas-corpus", foi abolida pela reforma constitucional de 1926, surgindo na mesma ocasião um projeto que criava o mandado de segurança, só levado a efeito pela Constituição federal de 1934, a

---

Nesse clima constitucional tão acentuadamente judiciarista seria simplesmente ilógico negar a solução jurisdicional para todos os possíveis conflitos entre as câmaras municipais e os prefeitos.

Além disso, no tratamento dos problemas jurídicos, é preciso não perder de vista a realidade. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar disposições constitucionais dos Estados relativos ao *impeachement*, já afirmou que a definição dos crimes de responsabilidade e o respectivo processo de julgamento na esfera estadual pertencem à competência privativa da União, que legisla sôbre direito substantivo e adjetivo.[16] Nenhuma dúvida se poder ter, portanto, sôbre a competência privativa da União para definir os crimes de responsabilidade e seu processo de julgamento também na esfera municipal, pois as premissas admitidas pelo Supremo não comportam outra conseqüência. É, portanto, mais que duvidosa a validade dos processos de responsabilidade instaurados contra prefeitos na conformidade das constituições e leis de organização municipal dos Estados.[17]

Segundo os precedentes da nossa mais alta Côrte judiciária, há que aguardar a lei federal pertinente, cujo projeto, já aprovado pelo Senado, se encontra atualmente na Câmara. É curioso observar, entretanto, que o texto em elaboração ne-

---

16 *Arquivo Judiciário*, vol.

17 Const. de *Alagoas*: "A lei de Organização Municipal definirá os crimes de responsabilidade dos prefeitos e regulará os respectivos processos, quando de sua alçada" (art. 104).

que se seguiu a lei n. 191, de 1936, que deu forma definitiva ao novo instituto. Não figurou na Constituição de 1937, dispondo sôbre êle o Código de Processo Civil em seus arts. 319 a 331. Faz parte da Constituição federal vigente, cujo texto a estadual transcreve em seu artigo 164, § 24.

Pelo seu enunciado constitucional verifica-se que foi aceito o conceito que lhe dera Rui Barbosa, abrangendo a defesa de todos os direitos individuais subjetivos, considerado o titular em suas relações regidas e amparadas pelo direito público, excluídas as de direito privado, resguardados por garantias de direito comum, conceito que a jurisprudência tem estendido ainda a esta última hipótese, quando se apresenta desamparada de qualquer recurso ordinário.

---

nhuma palavra contém sôbre as autoridades municipais, limitando-se a definir os crimes de responsabilidade (e o seu processo) do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador

---

Amazonas : "Os Prefeitos e os Vereadores responderão, individual ou coletivamente, pelas faltas e crimes praticados no exercício de suas funções, perante o Juiz de Direito da Comarca vizinha da sede mais próxima, devendo o processo ser iniciado em virtude de queixa ou denúncia fundamentada de qualquer cidadão, com recurso para o Tribunal de Justiça do Estado. — Parágrafo único — O Juiz, perante quem correr o processo, funcionará na sede do município onde se houver verificado o delito" (art. 111).

Bahia : "Perderá o cargo o prefeito que : ... II — praticar qualquer dos atos previstos no art. 37 desta Constituição... O prefeito, nos casos do n. II dêste artigo, será processado e julgado pelo juiz de direito da comarca mais próxima, com recurso necessário para o Tribunal de Justiça, e a condenação o deixará inabilitado para qualquer função pública estadual ou municipal, até cinco anos, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie" (art. 98 e § 2.º).

Ceará : "O prefeito é responsável pela má administração dos negócios municipais e pela irregular aplicação das suas rendas, sendo, nos crimes de responsabilidade, processado e julgado pelo juiz de direito da comarca. Êste preceito no que fôr aplicável, se estende aos vereadores" (art. 108, § 2.º).

Goiás : "São crimes de responsabilidade do Prefeito os enumerados nesta Constituição para o Governador do Estado. Nos crimes de responsabilidade, o Prefeito responderá perante o Juiz de Direito da Comarca a que pertencer o Município" (art. 103 e § único).

Minas Gerais : "O Prefeito perderá o cargo nos seguintes casos: ... IV — quando atentar contra o livre exercício dos poderes da Câmara Municipal... A decisão será proferida pela maioria absoluta da Câmara Municipal, com recurso do Prefeito, ou de qualquer Vereador, para o Tribunal de Contas (números I, II e III), ou para a Assembléia Legislativa números IV, V e VI), sempre com efeito suspensivo. A perda do cargo não prejudicará o processo e punição, se o ato constituir crime de responsabilidade" (art. 91 e §§).

Mato Grosso : "A Lei Orgânica dos Municípios definirá os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e Sub-Prefeitos, e regulamentará o respectivo processo" (art. 98, princ.).

Assim estabelecida a noção do mandado de segurança, cumpre caracterizar a sua inaplicabilidade ao caso em exame.

A impetrante é a Câmara de Vereadores de Guaporé, por seu procurador, em virtude de mandado outorgado pelo presidente daquele órgão governamental da municipalidade.

Assim, cumpre em primeiro lugar destaçar que não se trata da defesa de direito individual e subjetivo de pessoa física, ou jurídica, violado por ato da autoridade pública, e o mandado de segurança, de acôrdo com o preceito constitucional já citado, inscreve-se entre os direitos e garantias individuais concedidos por nossa magna carta.

Geral da República e dos Governadores e Secretários dos Estados. [18]

Diante de tudo isso, haverá qualquer conveniência pública em sustentar que os eventuais conflitos entre as câmaras municipais e os prefeitos, mesmo aquêles que configuram casós típicos de violação de lei, só podem ser resolvidos através do mecanismo da responsabilidade política? Certamente que não. Desde que haja *violação de lei,* que autorize o enquadramento da questão num pleito forense, só haverá vantagens para a fiel execução do regime em se reconhecer às câmaras de vereadores personalidade judiciária para obter o corretivo adequado na via jurisdicional.

11. Deve-se notar, ademais, que a consciência jurídica do país vem refletindo essa necessidade de se reconhecer personalidade judiciária às câmaras de vereadores, pois em pontos diferentes do território nacional o legislativo da comuna já tem batido às portas da Justiça (com ou sem razão, não importa para o nosso comentário). Temos notícia de iniciativas dessa natureza em Belo Horizonte, Barbacena, Natal e

---

Pará: "A Lei Orgânica dos Municípios fixará... condições de exercício, ou perda do cargo do Prefeito, do Vice-Prefeito e vereadores, observados, no que couber, os princípios estatuídos pela Constituição e lei federais" (art. 85).

Piauí: "Perderá o cargo de Prefeito :... *c*) que atentar contra o livre exercício da Câmara Municipal... A decisão será proferida pela maioria absoluta dos membros da Câmara, e dela cabe recurso para a Assembléia Legislativa. A perda do cargo não prejudicará a ação da justiça ordinária, se o ato constituir crime, nos têrmos da lei" (art. 124 e §§).

Rio de Janeiro: "A Lei Orgânica das Municipalidades definirá os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e regulará o respectivo processo" (art. 100).

18 Veja-se a íntegra do projeto (n. 1.384, de 1949), no *Diário do Congresso* de 1-2-49.

Acresce que a impetrante não é pessoa coletiva mas a representante de um dos poderes do município, o legislativo. O município é pessoa de direito público, integrada por seu poderes constitucionais, o executivo e o legislativo; não o é, porém, a Câmara de Vereadores, seu órgão legislativo. Não pode esta, portanto, vir a juízo, por não ser uma pessoa capaz, titular de direitos e obrigações, mas a representante de uma parcela das funções de uma pessoa de direito público, que é o município. Além disso, tais funções são indelegáveis, em virtude de preceito constitucional expresso, o que lhe veda a outorga de poderes a mandatário para em seu nome requerer perante as autoridades judiciárias. Conseguintemente, não se compreende a impetrante entre as

---

na própria Capital da República. Não sabemos se em qualquer dos casos indicados foi discutida a questão preliminar que ora nos ocupa, pois ainda não nos foi possível obter informações pormenorizadas. *

No caso do Distrito Federal, trata-se de mandado de segurança (que ainda aguarda parecer do Procurador Geral) requerido pelo eminente advogado Dr. H. Sobral Pinto com o objetivo de restabelecer a irradiação dos debates da Câmara Municipal. A medida foi impetrada em nome da Câmara e do Sr. João Alberto Lins e Barros, "na sua tríplice qualidade de Presidente dessa Câmara, de Vereador e de cidadão". [19] O Prof. Sobral Pinto diz que não alimenta a menor dúvida sôbre a capacidade processual ativa das câmaras municipais, porque, por fôrça do art. 75 do Código Civil, "a todo o direito corresponde uma ação que o assegura".

Essa repetição de casos idênticos, tanto mais quando abonada a iniciativa por juristas de alta reputação como ocorreu

---

Rio Grande do Norte: "O prefeito, depois que a Câmara Municipal, por maioria de votos, declarar procedente a acusação, nos crimes de responsabilidade, ficará suspenso de suas funções e será submetido a julgamento perante ela. Nos crimes comuns, o processo e julgamento compete ao Tribunal de Justiça. Os crimes de responsabilidade do prefeito são os mesmos previstos para o Governador" (art. 95 e parágrafo).

Rio Grande do Sul: "Nos crimes de responsabilidade, os prefeitos e subprefeitos serão julgados pelo juiz de direito da comarca mais próxima, com

* N. da R. — Depois de elaborado êste comentário, foi publicado no "Diário da Justiça", de 28-4-49, págs. 31-89, um parecer do Dr. Luís Galotti, Procurador Geral da República, emitido nos autos do mandado de segurança n. 1.006, que versa sôbre o caso de Barbacena.

19 H. Sobral Pinto, *A publicidade dos debates parlamentares é da essência do regime democrático — Mandado de Segurança n.* 870 — Rio, 1947.

pessoas jurídicas em favor das quais foi estabelecido o mandado de segurança para a defesa de seus direitos públicos, quando violados ou sob ameaça de violação.

Também não é pessoa de direito público. Estas acham-se enumeradas no art. 14 do Código Civil e compreendem a União, que goza do atributo da soberania, com autonomia política, ambos enfeixando os três poderes governamentais, e, finalmente, o Município, com autonomia administrativa e possuindo apenas os poderes executivo e legislativo. Uma nova modalidade surgiu após o advento do dito Código : o Território Federal.

---

no Distrito Federal, mais nos convence de que o reconhecimento da personalidade judiciária das câmaras dos vereadores é uma tese não só acertada como necessária.

Contou-nos, certa feita, ilustre professor francês, que honrava nossa Faculdade Nacional de Filosofia, que eram muito raros, na Finlândia, os crimes contra a pessoa, porque o povo se habituou a resolver em juízo suas desinteligências, por menores que sejam. Entre nós, muito contribuirá para a atenuação das disputas políticas o seu progressivo enquadramento em pleitos forenses, substituindo-se a autoridade do juiz ao processo tradicional da emboscada e do chanfalho. Todo esfôrço nesse sentido deve, portanto, ser encorajado, sobretudo no âmbito do município, onde a luta política assume quase sempre o aspecto de luta pessoal.

A tese não é, aliás, verdadeira apenas para as câmaras municipais. Em certos casos não é possível negar-se personalidade judiciária a qualquer dos órgãos legislativos da União ou dos Estados. Suponhamos que a Imprensa Oficial, por ordem do executivo, comece a censurar a publicação dos debates parlamentares. É evidente que um caso dessa natureza

---

recurso para o Tribunal de Justiça. O prefeito e os sub-prefeitos não poderão exercer atividade política, nem favorecer direta ou indiretamente qualquer organização partidária, o primeiro sob pena de responsabilidade funcional, promovida por um têrço dos componentes da Câmara, e os demais sob pena de demissão" (arts. 160 e 159).

Sergipe : "Nos crimes de responsabilidade, o Prefeito será julgado pela Câmara Municipal, obedecendo-se, no que fôr aplicável à espécie, ao disposto na Seção III do Código IV desta Constituição. A Lei Orgânica das Municipalidades regulará os casos de perda e renúncia dos mandados do Prefeito e vereadores" (arts. 110 e 109).

A Câmara de Vereadores, por nossa organização político-administrativa, não tem personalidade própria : é órgão da administração, parcela do poder municipal. A representação do município é regulada por sua lei orgânica, função que evidentemente não se compreende entre as atribuições ao presidente da Câmara.

O que ocorre no caso que se discute é um conflito entre os poderes executivo e legislativo municipais cuja decisão compete à Assembléia

---

evidencia uma crise política que provàvelmente não poderá encontrar solução judiciária. Mas, em tal hipótese, quem hesitaria em aconselhar o uso do mandado de segurança a fim de garantir a publicidade integral dos debates parlamentares, para preferir o processo de responsabilização do Presidente da República, a não ser pessoa interessada em precipitar a crise ? E o titular da ação não seria, no exemplo citado, a casa legislativa interessada, mesmo que se lhe não reconheça personalidade jurídica ?

12. Em conclusão : se o direito deve servir ao homem e não aos esquemas; se há evidente conveniência pública em abrandar as disputas políticas pelo seu progressivo enquadramento judiciário e se há numerosos casos em que o direito positivo reconhece personalidade judiciária a interêsses ou associações não dotadas de personalidade jurídica, é perfeitamente legítima a tese da personalidade judiciária das câmaras municipais, cuja compatibilidade com o nosso regime político está evidenciada pela orientação judiciarista da Constituição vigente.

O problema da representação da câmara em juízo é de somenos importância, dadas as atribuições de seu presidente ou de sua mesa. A questão da condenação em custas também pode ser fàcilmente resolvida, pois o erário da comuna é responsável pelos atos dos órgãos do poder municipal, com eventual direito regressivo contra os que, temeràriamente, foram causadores do prejuízo.

O presente comentário não pretende, evidentemente, esgotar o assunto. Esperamos que a publicação do acórdão que motivou estas notas desperte a atenção dos mais entendidos, cuja contribuição aguardamos com vivo interêsse.

VÍTOR NUNES LEAL.

Legislativa do Estado, atribuição de natureza política e que faz parte do equilíbrio de fôrças entre os diferentes órgãos da administração pública. Assunto de semelhante natureza transcende a área de ação do mandado de segurança e mesmo do Poder Judiciário.

Em hipótese análoga, num mandado que impetrou a então Côrte de Apelação do Acre, o Supremo Tribunal, pela palavra autorizada de Costa Manso, frisou que a impetrante não tem personalidade distinta do Estado, de que é um desdobramento (Castro Nunes "M. de Segurança", p. 197). Idêntica é a situação da Câmara de Vereadores, sem personalidade distinta do Município, de que é um desdobramento, a quem não assiste a faculdade de apelar para o mandado a fim de obter a restauração de pretensos direitos ofendidos por ato do executivo municipal.

Atendendo ao exposto, repelia liminarmente por imprópria a providência judicial impetrada. Fui presente — *Alvaro de Moura e Silva.*