

## Personalidade jurídica, legitimidade e capacidade das Casas Legislativas – um enfoque necessário

Desembargador Tutmés Airan de Albuquerque  
Melo, Cristiano Luzes, Lucas Farias e Marcelo Jobim

É cediço que tanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto a do Superior Tribunal de Justiça, reproduzidas por diversos outros tribunais, há tempos fixaram o entendimento segundo o qual as casas legislativas do País (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores) não têm personalidade jurídica e, por isso, não possuem capacidade de ser parte – pressuposto processual elementar.

Como consequência desse raciocínio, não possuem também legitimidade *ad causam* (uma das condições da ação), que passa a pertencer ao ente federativo ao qual a casa legislativa integra.

Essa mesma orientação tem sido atenuada pela jurisprudência, que admite a legitimidade das casas legislativas para as ações movidas na defesa dos interesses institucionais ou quando digam respeito à sua organização interna e funcionamento. Em síntese, são hipóteses em que a demanda é movida para a defesa de sua independência e autonomia institucionais ou o próprio funcionamento.

Não obstante, esse entendimento não pode ser irrefletidamente aplicado em todos os casos em que uma dada casa legislativa figure como parte na demanda, seja no polo ativo ou no passivo.

Ressalte-se, em primeiro lugar, que se afigura no mínimo discutível, para não dizer injusto, o argumento no sentido de que, pelo fato de a casa parlamentar não possuir personalidade jurídica, não teria a legitimidade para discutir em juízo obrigações que eventualmente assuma.

Como dito, o entendimento dominante é o de que o órgão legislativo possui apenas personalidade judiciária, o que, em tese, torna-o apto a estar em juízo tão somente na defesa de suas prerrogativas institucionais. Entretanto, impende fazer-se um raciocínio *a contrario sensu*. Ora, se o órgão legislativo pode ser parte em processo para defender seus interesses de natureza institucional, por que não poderia ter a mesma capacidade processual para discutir sobre as obrigações oriundas de seus atos de gestão?

A verdade é que a simples menção àquele entendimento jurisprudencial, ou à natureza despersonalizada do órgão do parlamento, tem um significativo poder simbólico que faz com que, como mágica, todas as obrigações contraídas pelo órgão legislativo, ainda que irresponsavelmente, sejam imputadas ao Estado-membro a que pertença. Por isso, diversos equívocos são praticados devido à reprodução irrefletida desses precedentes.

Sobre isso, calha dizer que, dentre os pressupostos processuais subjetivos, está a *capacidade de ser parte*, também conhecida como *capacidade processual*, que tem significado semelhante à chamada *capacidade civil*. A capacidade de ser parte consiste, pois, na possibilidade, reconhecida no ordenamento jurídico, de alguém tomar posição no polo ativo ou passivo de um processo. É, precisamente, o reflexo no âmbito processual da capacidade de ser titular de obrigações e direitos na ordem civil. Assim, a capacidade de ser parte está para o direito processual, assim como a capacidade civil está para o direito material.

Por isso se diz que, em regra, todo aquele que tem capacidade civil (titular de direitos e deveres) tem, também, capacidade processual. Isso decorre da leitura do art. 7.º do CPC, quando diz que "*toda pessoa que se acha no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo*".

É justamente nessas noções que se apoia a supracitada tese. Afirma-se, com fundamento na chamada *Teoria do Órgão*, que as casas legislativas são entes

despersonalizados que apenas *presentam* o Estado-membro, este, sim, pessoa jurídica de direito público interno. Por essa razão, diz-se que os parlamentos não possuem capacidade civil por não terem personalidade jurídica, de modo que, como consequência, não têm capacidade de ser parte no processo, devendo-se o Estado-membro ser acionado em todas as vezes que seu órgão legislativo tiver interesses a ser tutelados ou obrigações a cumprir.

Contudo, esquecem-se aqueles que sustentam essa tese de que a mera despersonalização não implica, automaticamente, a ausência de capacidade processual.

Apesar de ambas estarem intimamente ligadas, como havia dito, pelo fato de que haverá capacidade processual sempre que houver capacidade civil, isso não é uma regra absoluta, pois o sistema prevê também casos em que entes despersonalizados possam ser partes no processo (capacidade processual), e isso ocorre sempre que o sistema jurídico pontualmente atribui determinados direitos ou deveres a esses entes.

É em face dessa mesma razão que se admite que a massa falida, o espólio, o condomínio, entre outros, possam ser partes no processo em situações especificamente previstas no ordenamento, apesar de todos eles serem entes despersonalizados. Veja-se que até mesmo o nascituro pode ser parte no processo, quando representado por seus genitores (ou pelo Ministério Público em alguns casos), na defesa de seus interesses, como tem admitido doutrina e jurisprudência.

Todos são exemplos que demonstram a falácia argumentativa em se dizer que os entes despersonalizados, como regra absoluta, não podem ser parte num processo. Podem sim ser parte num processo, quando na esfera do direito material são titulares de direitos e deveres. Segundo ensinou Hans Kelsen<sup>1</sup>, a personalidade jurídica é centro de imputação de normas, isto é, complexo de direitos e deveres atribuíveis a um sujeito. Isso significa que, a partir do momento em que o ordenamento jurídico qualifica determinado ente como pessoa, física ou jurídica, tal ente passa automaticamente a ser titular de uma série de direitos e deveres.

Mas há casos em que um direito ou um dever são imputados, isoladamente, a um ente qualquer, sem que seja a ele dada a qualificação de pessoa. Nada impede que uma norma isolada, e não um complexo de normas, seja dirigida a um ente despersonalizado, que aí passará a ser um sujeito de uma relação jurídica como outra qualquer, sendo titular de direitos e deveres. É o que ocorre quando condomínios imobiliários firmam contratos, obrigando-se a prestações; quando esses mesmos condomínios cobram parcelas atrasadas da remuneração condominial; ou mesmo quando são obrigados a indenizar e serem indenizados.

O mesmo ocorre com as casas legislativas. A lei autoriza que firmem, por contra própria, contratos; que administrem adequadamente seus duodécimos; obriga que elas remunerem seus servidores; entre outras imputações jurídicas. Assim, apesar de serem entes despersonalizados, por serem órgãos do Estado, são *titulares de vários direitos e deveres, pontualmente reconhecidos, de modo que não se pode admitir que não tenham capacidade para estar no processo na defesa ou respostas a esses direitos e obrigações.*

No modelo da separação dos poderes, os compromissos institucionais são recíprocos. Assim, da mesma forma que o Executivo não pode causar, em desfavor dos demais poderes, um estado de subordinação financeira, evidencia-se que ele também não pode sofrer os mesmos encargos. É dizer: o repasse de duodécimo, conforme a sistemática constitucional, autoriza o entendimento de que o Legislativo tem certa independência administrativa, devendo ser responsável e diligente para com seus orçamentos e despesas.

É que a independência e a harmonia entre os poderes, previstas no art. 2.º da Constituição Federal, afastam o sentido que no Direito de Família se dá ao pátrio poder, o qual obriga a responsabilidade dos pais pelas peraltices dos filhos incapazes. Portanto, compete apenas ao Legislativo, e não ao Executivo, suportar o ônus de suas ações.

Exatamente por isso foi que, em boa hora, o TJAL, inaugurando jurisprudência, já se manifestou em igual sentido, por meio de voto-vista apresentado pelo eminente desembargador José Carlos Malta Marques no julgamento das execuções de acórdão n.º

---

<sup>1</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.  
2011.005239-5/0001.01

2005.001954-7 e n.º 2004.001912-2. Em seu voto-vista, sua excelência consignou as seguintes razões:

Entendo, outrossim, que o Estado de Alagoas não pode ser responsabilizado pelos valores devidos ao exequente, pois sua obrigação constitucional de repasse do duodécimo ao Poder Legislativo foi devidamente cumprida, incluindo-se os valores correspondentes às despesas com pessoal. As parcelas retiradas dos proventos do exequente já tinham sido inclusas nas despesas prévias do Legislativo, e o Estado de Alagoas ao repassar o duodécimo já cumpriu com sua obrigação. Não há, pois, falar em sua responsabilidade patrimonial diante desse quadro.

Posicionamento em sentido contrário faz incidir sobre os cofres de nosso Estado dupla onerosidade, uma pelo repasse do duodécimo, que já incluía as parcelas dos proventos retirados do exequente, e outra pelo pagamento dos valores indevidamente suprimidos por ato exclusivo do Legislativo.

Será razoável o Estado de Alagoas pagar duas vezes por uma mesma despesa? Com os novos contornos constitucionais, não. O Poder Legislativo deve pagar com seus próprios recursos os valores executados, em razão de o Estado de Alagoas ter se desincumbido de sua obrigação.

Que o entendimento esposado nesse precedente torne-se referencial e seja propagado nos tribunais brasileiros!