



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.304.251 - RJ
(2018/0134025-9)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE MENDES
PROCURADORES : HEITOR FAVIERI NETO - RJ139088
MAURÍCIO DE BIASI SILVA E OUTRO(S) - RJ176961
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM ARESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MP/RJ EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE MENDES/RJ. PRETENSÃO DA MUNICIPALIDADE QUE A CÂMARA DE VEREADORES FIGURE NO POLO PASSIVO DA DEMANDA E NÃO O ENTE ESTATAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DE FATO, AS CÂMARAS DE VEREADORES NÃO POSSUEM PERSONALIDADE JURÍDICA, MAS APENAS PERSONALIDADE JUDICIÁRIA (AGRG NO ARESP. 44.971/GO, REL. MIN. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJE 5.6.2012). BEM POR ISSO, SÓ PODEM DEMANDAR EM JUÍZO PARA DEFENDER OS DIREITOS INSTITUCIONAIS, ENTENDIDOS ESSES COMO AQUELES QUE DIZEM RESPEITO AO SEU FUNCIONAMENTO, AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA, O QUE NÃO É O CASO DOS AUTOS, CONSOANTE REGISTROU O ACÓRDÃO RECORRIDO. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO. AGRAVO INTERNO DO ENTE ESTATAL FLUMINENSE DESPROVIDO.

1. A pretensão da parte agravante volta-se ao reconhecimento de que a Câmara Municipal de Mendes/RJ, e não o Município de Mendes/RJ, teria legitimidade para figurar no polo passivo da Ação Civil Pública em que se postula determinação judicial para a realização de concurso público destinado ao provimento de cargos no Legislativo Municipal, frente ao alegado excesso de cargos comissionados.

2. *Câmaras de Vereadores* não possuem personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, de modo que só podem demandar em juízo para defender os direitos institucionais, entendidos esses como aqueles relacionados a funcionamento, autonomia e independência.

3. De acordo com o que leciona o Professor LUÍS OTÁVIO SEQUEIRA DE CERQUEIRA, *se não estiver em discussão questões de natureza institucional, que envolve política interna dos órgãos públicos (Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas), a legitimidade será conferida ao respectivo ente de direito público (União, Estado e Município), já que àqueles falta personalidade jurídica, havendo apenas personalidade judiciária, ou seja, capacidade de ser parte* (Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: RT, 2014, p. 43).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. Esta Corte Superior endossa a tese de que 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. Não têm, por conseguinte, legitimidade para recorrer ou apresentar contrarrazões em ação envolvendo direitos estatutários de servidores (AgRg no AREsp. 44.971/GO, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 5.6.2012).

5. De fato, criação doutrinária acolhida pela jurisprudência no sentido de admitir que órgãos sem personalidade jurídica possam em juízo defender interesses e direitos próprios, excepcionalmente, para manutenção, preservação, autonomia e independência das atividades do órgão em face de outro Poder (REsp. 649.824/RN, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 30.5.2006).

6. Na presente demanda, o Tribunal Fluminense assinalou que a alegação da ocorrência de fato praticado pela Câmara dos Vereadores não se presta a configurar o necessário fim institucional capaz de justificar a possibilidade, sempre excepcional, pois a pessoa jurídica que responde pelo ato lesivo é a Fazenda Pública e não o Ente Legislativo (fls. 177).

7. A conclusão da Corte de origem não se aparta do desfecho conferido por esta Corte Superior em hipóteses similares, razão pela qual a decisão agravada não merece reproche.

8. Agravo Interno do Ente Estatal Fluminense desprovido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao Agravo Interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa (Presidente) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 02 de abril de 2019 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.304.251 - RJ (2018/0134025-9)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE MENDES
PROCURADORES : HEITOR FAVIERI NETO - RJ139088
MAURÍCIO DE BIASI SILVA E OUTRO(S) - RJ176961
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno interposto pelo MUNICÍPIO DE MENDES/RJ contra decisão monocrática de minha lavra, que contou com a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL. ARESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CÂMARA DE VEREADORES. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. CÂMARAS DE VEREADORES NÃO POSSUEM PERSONALIDADE JURÍDICA, MAS APENAS PERSONALIDADE JUDICIÁRIA, DE MODO QUE SÓ PODEM DEMANDAR EM JUÍZO PARA DEFENDER OS DIREITOS INSTITUCIONAIS, ENTENDIDOS ESSES COMO AQUELES RELACIONADOS AO SEU FUNCIONAMENTO, AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA, O QUE NÃO É O CASO DOS AUTOS. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO. AGRAVO DO ENTE ESTATAL DESPROVIDO (fls. 278/282).

2. Nas razões de seu recurso, a parte vindica a reforma da decisão, sob o seguinte argumento: *recrutamento de servidor e gestão de recursos humanos não está intimamente relacionado ao funcionamento do Poder Legislativo? Certamente que sim. Se se entender diversamente, o que ocorrerá será que o Poder Executivo municipal terá que administrar a Câmara Municipal, algo que soa um pouco estranho e confrontante com a ordem jurídica pátria, inclusive possibilitando a configuração, v.g., de crime de responsabilidade do n. 5, art. 90. da Lei 1.079/50 (infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais) na conduta do agente político* (fls. 294). Requer a reforma da decisão agravada, para ser reconhecida sua legitimidade para figurar no polo passivo processual.

3. A parte agravada formulou razões de contrariedade às fls.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

303/312.

4. Em síntese, é o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.304.251 - RJ (2018/0134025-9)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE MENDES
PROCURADORES : HEITOR FAVIERI NETO - RJ139088
MAURÍCIO DE BIASI SILVA E OUTRO(S) - RJ176961
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VOTO

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM ARESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MP/RJ EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE MENDES/RJ. PRETENSÃO DA MUNICIPALIDADE QUE A CÂMARA DE VEREADORES FIGURE NO POLO PASSIVO DA DEMANDA E NÃO O ENTE ESTATAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DE FATO, AS CÂMARAS DE VEREADORES NÃO POSSUEM PERSONALIDADE JURÍDICA, MAS APENAS PERSONALIDADE JUDICIÁRIA (AGRG NO ARESP. 44.971/GO, REL. MIN. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJE 5.6.2012). BEM POR ISSO, SÓ PODEM DEMANDAR EM JUÍZO PARA DEFENDER OS DIREITOS INSTITUCIONAIS, ENTENDIDOS ESSES COMO AQUELES QUE DIZEM RESPEITO AO SEU FUNCIONAMENTO, AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA, O QUE NÃO É O CASO DOS AUTOS, CONSOANTE REGISTROU O ACÓRDÃO RECORRIDO. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO. AGRAVO INTERNO DO ENTE ESTATAL FLUMINENSE DESPROVIDO.

1. *A pretensão da parte agravante volta-se ao reconhecimento de que a Câmara Municipal de Mendes/RJ, e não o Município de Mendes/RJ, teria legitimidade para figurar no polo passivo da Ação Civil Pública em que se postula determinação judicial para a realização de concurso público destinado ao provimento de cargos no Legislativo Municipal, frente ao alegado excesso de cargos comissionados.*

2. *Câmaras de Vereadores não possuem personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, de modo que só podem demandar em juízo para defender os direitos institucionais, entendidos esses como aqueles relacionados a funcionamento, autonomia e independência.*

3. *De acordo com o que leciona o Professor LUÍS OTÁVIO SEQUEIRA DE CERQUEIRA, se não estiver em discussão questões de natureza institucional, que envolve política interna dos órgãos públicos (Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Contas), a legitimidade será conferida ao respectivo ente de direito público (União, Estado e Município), já que àqueles falta personalidade jurídica, havendo apenas personalidade judiciária, ou seja, capacidade de ser parte (Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: RT, 2014, p. 43).

4. *Esta Corte Superior endossa a tese de que 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. Não têm, por conseguinte, legitimidade para recorrer ou apresentar contrarrazões em ação envolvendo direitos estatutários de servidores (AgRg no AREsp. 44.971/GO, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 5.6.2012).*

5. *De fato, criação doutrinária acolhida pela jurisprudência no sentido de admitir que órgãos sem personalidade jurídica possam em juízo defender interesses e direitos próprios, excepcionalmente, para manutenção, preservação, autonomia e independência das atividades do órgão em face de outro Poder (REsp. 649.824/RN, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 30.5.2006).*

6. *Na presente demanda, o Tribunal Fluminense assinalou que a alegação da ocorrência de fato praticado pela Câmara dos Vereadores não se presta a configurar o necessário fim institucional capaz de justificar a possibilidade, sempre excepcional, pois a pessoa jurídica que responde pelo ato lesivo é a Fazenda Pública e não o Ente Legislativo (fls. 177).*

7. *A conclusão da Corte de origem não se aparta do desfecho conferido por esta Corte Superior em hipóteses similares, razão pela qual a decisão agravada não merece reproche.*

8. *Agravo Interno do Ente Estatal Fluminense desprovido.*

1. A pretensão da parte agravante volta-se ao reconhecimento de que a Câmara Municipal de Mendes/RJ, e não o Município de Mendes/RJ, teria legitimidade para figurar no polo passivo da Ação Civil Pública em que se postula determinação judicial para a realização de concurso público destinado ao provimento de cargos no Legislativo Municipal, frente ao alegado excesso de cargos comissionados.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Portanto, cinge-se a controvérsia em saber se, na espécie, a Câmara de Vereadores de Mendes/RJ tem pertinência subjetiva para figurar no polo passivo da Ação Civil Pública de origem.

3. *Câmaras de Vereadores não possuem personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, de modo que só podem demandar em juízo para defender os direitos institucionais, entendidos esses como aqueles relacionados a funcionamento, autonomia e independência.*

4. De acordo com o que assinala o Professor LUÍS OTÁVIO SEQUEIRA DE CERQUEIRA, *se não estiver em discussão questões de natureza institucional, que envolve política interna dos órgãos públicos (Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas), a legitimidade será conferida ao respectivo ente de direito público (União, Estado e Município), já que àqueles falta personalidade jurídica, havendo apenas personalidade judiciária, ou seja, capacidade de ser parte (Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: RT, 2014, p. 43).*

5. Esta Corte Superior endossa a tese:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS. AÇÃO VISANDO A EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. CAPACIDADE RECURSAL. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. CONHECIMENTO DE OFÍCIO DE QUESTÕES DE ORDEM PÚBLICA (CPC, ARTS. 267, § 3º, E 301, § 4º.). APLICAÇÃO DO DIREITO À ESPÉCIE. SÚMULA 456/STF. POSSIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. *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. Não têm, por conseguinte, legitimidade para recorrer ou apresentar contrarrazões em ação envolvendo direitos estatutários de servidores.*

2. *Tratando-se de ação ordinária em que os autores, servidores do quadro de pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, postulam a equiparação de seus vencimentos, a qual fora*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

julgada procedente, a legitimidade recursal recai na Fazenda Pública do Estado de Goiás, tendo em vista que tal matéria extrapola a mera defesa das prerrogativas institucionais da Assembleia Legislativa, assim compreendidas aquelas eminentemente de natureza política. Precedentes do STJ.

3. O Superior Tribunal de Justiça pode enfrentar a matéria prevista nos arts. 267, § 3º, e 301, § 4º, do CPC, porquanto "Os temas que gravitam em torno das condições da ação e dos pressupostos processuais podem ser conhecidos ex officio no âmbito deste egrégio STJ, desde que o apelo nobre supere o óbice da admissibilidade recursal, no afã de aplicar o direito à espécie, nos termos do art. 257 do RISTJ e Súmula n.º 456 do STF" (REsp 864.362/RJ, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 15/9/2008).

4. Agravo regimental não provido (AgRg no AREsp. 44.971/GO, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 5.6.2012).



PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – DEFESA JUDICIAL DE ÓRGÃO SEM PERSONALIDADE JURÍDICA – PERSONALIDADE JUDICIÁRIA DA CÂMARA DE VEREADORES.

1. A regra geral é a de que só os entes personalizados, com capacidade jurídica, têm capacidade de estar em juízo, na defesa dos seus direitos.

2. Criação doutrinária acolhida pela jurisprudência no sentido de admitir que órgãos sem personalidade jurídica possam em juízo defender interesses e direitos próprios, excepcionalmente, para manutenção, preservação, autonomia e independência das atividades do órgão em face de outro Poder.

3. Hipótese em que a Câmara de Vereadores pretende não recolher contribuição previdenciária dos salários pagos aos Vereadores, por entender inconstitucional a cobrança.

4. Impertinência da situação excepcional, porque não configurada a hipótese de defesa de interesses e prerrogativas funcionais.

5. Recurso especial improvido (REsp 649.824/RN, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 30.5.2006).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. Na presente demanda, o Tribunal de origem assinalou que a *alegação da ocorrência de fato praticado pela Câmara dos Vereadores não se presta a configurar o necessário fim institucional capaz de justificar a possibilidade, sempre excepcional, pois a pessoa jurídica que responde pelo ato lesivo é a Fazenda Pública e não o Ente Legislativo* (fls. 177).

7. Referida afirmação, como se vê, não se aparta das conclusões desta Corte Superior no tema, razão pela qual não há guarida aos argumentos da Municipalidade Fluminense quanto ao pretenso reconhecimento de violação a texto de lei federal. A decisão agravada deve ser mantida.

8. Mercê do exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do Ente Estatal Fluminense. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2018/0134025-9

AgInt no
AREsp 1.304.251 /
RJ

Números Origem: 00161119820168190000 201724505118

PAUTA: 02/04/2019

JULGADO: 02/04/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE MENDES
PROCURADOR : MAURÍCIO DE BIASI SILVA E OUTRO(S) - RJ176961
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE MENDES
PROCURADORES : HEITOR FAVIERI NETO - RJ139088
MAURÍCIO DE BIASI SILVA E OUTRO(S) - RJ176961
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa (Presidente) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.