



**À Senhora Diretora  
da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, Urbanístico e Ambiental**

Trata-se do processo judicial nº 0029903-81.2011.8.26.0071, já em fase de execução, em que o Município de Bauru, ao sagrar-se vitorioso em ação de acidente de trânsito, iniciou a fase de cumprimento de sentença.

O valor atualizado do débito, até fevereiro de 2025, era na monta de R\$ 17.391,04.

Após inúmeras tentativas frustradas de persecução patrimonial da executada, esta propôs ao Município o acordo de “pagar ao Exequente o valor principal de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) em 05 (cinco) parcelas de R\$ 560,00 (quinhentos e sessenta reais)” (fls. 655 do processo judicial).

É o breve relatório do essencial. Passo à manifestação.

Pois bem. Nos termos da Lei Orgânica do Município de Bauru – LOMB:

*Art. 51. Ao Prefeito compete privativamente, entre outras atribuições:*

*I - **representar o Município nas suas relações** político-administrativas e **jurídicas** e exercer com seus auxiliares diretos a Administração Pública Municipal;*

Assim, seguindo a trivial decomposição analógica do sistema jurídico-constitucional brasileiro, a LOMB atribuiu ao Prefeito, como regra, a competência privativa para representar o Município nas suas relações jurídicas.

Em outras palavras mais simples: é o Prefeito quem representa o (manifesta a vontade do) Município, por imputação volitiva.



De Plácido e Silva (*Vocabulário Jurídico*, 32ª e.) define a representação como “a instituição, de que se derivam poderes, que investem uma determinada pessoa de autoridade para praticar certos atos ou exercer certas funções, em nome de alguém ou em alguma coisa”.

Convém relembrar também o escólio clássico de Pontes de Miranda, que trouxe a lume a ideia de “representação”. No §308 do Tomo III de seu monumental Tratado de Direito Privado, o mestre alagoano assim estatui:

**PRESENTAÇÃO E REPRESENTAÇÃO. — De ordinário, nos atos da vida, cada um pratica, por si, os atos que hão de influir, ativa ou passivamente, na sua esfera jurídica. Os efeitos resultam de atos em que o agente é presente; pois que os pratica, por ato positivo ou negativo. A regra é a apresentação, em que ninguém faz o papel de outrem, isto é, em que ninguém representa.**

*Representar, como termo jurídico, vem do século XIII; como de teatro, é posterior; mais recente ainda, como termo político. O direito romano não conhecia representação: havia a potestas, havia a auctoritatis interpositio, havia a negotiorum gestio; o tutor não representava, os seus atos eram em nome próprio, era êle que adquiria, que se tornava credor; precisava-se do escravo, do pupilo, para se adquirir, o que somente podia ocorrer se o ato não havia de ser pessoal e se não empobrecia a pessoa. Só no direito imperial é que se esboça algo de representativo.*

*Nos atos do filho, ou do servo, pelo pai, ou pelo dono, não havia representação, no sentido de hoje (P. HERTZ, *Der Rechtscharakter der Vertretung*, 16 s.; sem razão, L. MITTEIS, *Die Lehre von der Stellvertretung*, 19: JJ. UNGER, *System*, II, 134; F. MÜNZER, *Welche Folgen hat ein Irrtum des Stellvertreters*, 9).*

*O direito germânico não teve a representação. A vida, sem grandes distâncias, dos antigos povos romanos satisfazia-se com a presença do figurante; donde o “per liberam personam adquiri nobis non potest”; não foi a tutela da liberdade que sugeriu a regra (sem razão, S. SCHLOSSMANN, *Der Besitzerwerb durch Dritte*, 62 s.), nem se pode crer, com L. MITTEIS (*Römisches Privatrecht*, I, 204), que fôsse resultante do estrito formalismo antigo. Falta qualquer prova que simplifique a êsse ponto a causação.*

*Na L. 53, D, de adquirendo rerum dominio, 41, 1, diz POMPÔNIO (no texto, está Modestino, mas foi erro dos redatores do Digesto) que as coisas adquiríveis civilmente adquirimos por meio dos que estão sob nosso poder, e o que se adquire naturalmente, querendo nós possuí-las, por meio de quem quer que seja (per*



*quemliber). Daí tentou F. von SAVIGNY (Das Obligationenrecht, II, 21 s.) tirar que se admitiu a representação nos negócios jurídicos não formais; mas é bem de ver-se que outro foi o pensamento de POMPÔNIO: sòmente distinguiu os direitos e fatos como a posse (sicuti possessio); cf. L. 49, D, de verborum significatione, 50, 16. Quando já se podem ver casos de representação, não bastam à formulação de regra exceptiva; nem as expressões “nomine alicuius agere” e “nomine” servem a distinguir-se da chamada representação indireta ou mediata a representação direta ou imediata (S. SCHLOSSMANN, Der Besitzverb durch Dritte, 31 s.; Persona und prosopon, 46; L. WENGER, Die Stellvertretung im Rechte der Papyri, 223 s.). No direito do Egito, é indiscutível que se introduziu a representação, sob os Tolomeus, — o que L. WENGER atribuiu à falta de escravidão: tinha-se de recorrer aos homens livres e lá se foi a regra de que per liberam personam non adquiritur, ou “per extraneam (liberam) personam nobis adquiri non potest”, ou “per liberos homines nulla ex causa nobis acquiri posse”. PAPINIANO, por influência grega, introduziu no direito romano o que hoje chamamos quasi institoria, que tornou responsável o representado perante o terceiro, portanto também o dono do negócio, em caso de advir ratificação da gestão de negócios.*

*(A representação encontra-se em todo o direito, exceto o penal. Quanto à capacidade de ser sujeito ativo do crime a pessoa jurídica, em vez de serem os seus órgãos, a discussão é estranha ao nosso assunto. O ato das pessoas jurídicas pode ser ilícito civil, ou público não-penal, absoluto ou relativo. Quanto à poder ser ilícito penal, não há princípio a priori que o pré-exclua; é questão de iure condendo.)*

***Quando o órgão da pessoa jurídica pratica o ato, que há de entrar no mundo jurídico como ato da pessoa jurídica, não há representação, mas apresentação. O ato do órgão não entra, no mundo jurídico, como ato da pessoa, que é órgão, ou das pessoas que compõem o órgão. Entra no mundo jurídico como ato da pessoa jurídica, porque o ato do órgão é ato seu. Ainda há apresentação, e não representação, conforme já aprofundamos no Tomo I, se a pessoa física ou o órgão da pessoa jurídica pratica o ato, através de mensageiro ou de aparelho automático. Cf. §§ 75., n. 30 e 4, 89 e 311, n. 12.***

Destarte, quem *presenta*, isto é, faz presente o Município nas suas relações jurídicas (manifesta consentimento criando, modificando e extinguindo direitos e obrigações para o Município por meio de imputação volitiva) é o Prefeito.

Ocorre que, como se sabe, em outros entes políticos a atribuição para alguns atos, e.g., celebrar acordos e realizar transações,



é mais bem distribuída, por eficiência administrativa, entre os órgãos de representação judicial.

Por exemplo, no Estado de São Paulo, a Procuradoria Geral do Estado – PGE-SP tem autonomia para tanto, como se vê da Lei Complementar nº 1.082/2008:

*Artigo 7º - Além das competências previstas na Constituição Estadual e em lei, cabe ao Procurador Geral:*

*(...)*

*XII - definir parâmetros, nos casos não previstos em lei, para o não ajuizamento, desistência, transação, compromisso e confissão nas ações judiciais de interesse do Estado e de suas autarquias, bem como para a dispensa de inscrição na dívida ativa;*

No Município de São Paulo não é diferente, havendo uma tal Lei Municipal nº 17.324/2020 que institui a política de desjudicialização no âmbito daquela urbe. Esse diploma assim previu no seu art. 5º:

*Art. 5º A autorização para a realização dos acordos previstos nesta Lei, inclusive os judiciais, será conferida:*

*I - pelo Procurador Geral do Município, diretamente ou mediante delegação, quando a controvérsia envolver a Administração Direta, bem como as autarquias e fundações representadas judicialmente pela Procuradoria Geral do Município;*

Ocorre que, em Bauru, não há lei que tal.

Isto é: a menos no presente estado do ordenamento jurídico local, a representação do Município nas suas relações jurídicas continua sendo exclusivamente do Prefeito, nos termos da escoreita dedução do ordenamento constitucional e dos termos explícitos da LOMB.

Já à Procuradoria do Município de Bauru, por sua vez, cabe o exercício do **monopólio da atividade da advocacia em favor do ente político municipal**. Em outras palavras: o Município de Bauru, pessoa jurídica de direito público interno, é “cliente” da Procuradoria do Município de Bauru em caráter exclusivo, isto é, nenhum outro advogado pode exercer tal patrocínio –salvo as hipóteses excepcionabilíssimas legalmente admitidas (e.g., quando há conflito de interesses). Nesse sentido:

*1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de*



Macapá/AP. 3. Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal. Liberdade de conformação. **4. Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial.** Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF. 5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais. 6. Parcial procedência do pedido. (ADPF 1037, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-08-2024 PUBLIC 22-08-2024)

Apenas lembrando que o conteúdo da atividade da advocacia é dado pelo art. 1º, caput do Estatuto da OAB:

Art. 1º São atividades privativas de advocacia:  
I - a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais;  
II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

Portanto, apenas os Procuradores do Município podem realizar as seguintes atividades em nome do Município de Bauru:

- Postulação em juízo;
- Consultoria jurídica;
- Assessoria jurídica;
- Direção jurídica.

Visualmente, pois, temos a distinção entre atribuições:

PREFEITO	PROCURADOR DO MUNICÍPIO
Representação nas relações político-administrativas	Postulação em juízo
Representação nas relações jurídicas	Consultoria jurídica
Exercício da Administração Pública Municipal, assistido pelos seus auxiliares diretos (primeiro escalão)	Assessoria jurídica
	Direção jurídica



No caso concreto, trata-se da manifestação de vontade com relação à celebração de acordo judicial.

Como visto, criar, modificar e extinguir direitos e obrigações é atribuição que compete, no Município de Bauru, exclusivamente ao Prefeito.

Assim, diante da proposta formulada nos autos, **devem os autos ir ao Gabinete da Senhora Prefeita para manifestação quanto ao aceite ou não do acordo.**

Nesta oportunidade, porém, entendo **recomendável** o aceite do acordo pelas seguintes razões:

- Após pesquisa SISBAJUD, não foram encontrados valores nas contas bancárias que pudessem satisfazer a obrigação exequenda;
- Pesquisa de veículos não retornou bens pertencentes à executada;
- Pesquisa de imóveis retornou um único imóvel sob usufruto –configurando-se, pois, bem de família, conforme entendimento do STJ;
- A executada é pensionista do INSS, recebendo benefício de R\$ 2.880,19, valor que sequer alcança a monta de 2 (dois) salários-mínimos;
- Além disso, a requerida está em tratamento psiquiátrico, fazendo uso de medicamentos que comprometem parte significativa da renda;

Nessas condições, a chance de sucesso na efetivação da execução da quantia devida é **mínima**.

É possível dizer, quase que com certeza, que a única oportunidade de se reaver pelo menos uma parte da dívida em tela é por meio do aceite do acordo proposto.

Assim, considero, s.m.j., **recomendável** o aceite do acordo –muito embora, reitere-se, tal decisão caiba exclusivamente à Senhora Prefeita.

Diante de todo exposto, entendo que:



1. Devem os autos ir ao gabinete da Senhora Prefeita para manifestar se o Município deve aceitar ou não o acordo proposto;
2. A análise da legislação e a experiência conduzem ao entendimento de que é **recomendável** o aceite do acordo.

Após manifestação da Senhora Prefeita, tornem os autos para que seja providenciada manifestação no processo judicial.

Diante do prazo judicial em curso, roga-se presteza na manifestação, sugerindo-se retorno dos autos a esta Procuradoria em **20 (vinte) dias**.

Pelo princípio da hierarquia administrativa, submeto a presente manifestação à censura da senhora Diretora.

Bauru, 15 de maio de 2025.

**Luís Felipe Vicente Pires**

Procurador do Município

OAB/SP nº 381.409