

12/02/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.541 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: COBRAPOL - CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL ROLDI DE FREITAS RIBEIRO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR E OUTRO(A/S)</b>

**EMENTA**

**Ação direta de inconstitucionalidade. Exercício da advocacia. Servidores policiais. Incompatibilidade. Artigo 28, inciso V, da Lei nº 8.906/94. Ausência de ofensa ao princípio da isonomia. Improcedência da ação.**

1. A vedação do exercício da atividade de advocacia por aqueles que desempenham, direta ou indiretamente, serviço de caráter policial, prevista no art. 28, inciso V, da Lei nº 8.906/94, não se presta para fazer qualquer distinção qualificativa entre a atividade policial e a advocacia. Cada qual presta serviços imensamente relevantes no âmbito social, havendo, inclusive, previsão expressa na Carta Magna a respeito dessas atividades. O que pretendeu o legislador foi estabelecer cláusula de incompatibilidade de exercício simultâneo das referidas atividades, por entendê-lo prejudicial ao cumprimento das respectivas funções.

2. Referido óbice não é inovação trazida pela Lei nº 8.906/94, pois já constava expressamente no anterior Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, Lei nº 4.215/63 (art. 84, XII). Elegeu-se critério de diferenciação compatível com o princípio constitucional da isonomia, ante as peculiaridades inerentes ao exercício da profissão de advogado e das

**ADI 3541 / DF**

atividades policiais de qualquer natureza.

3. Ação julgada improcedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 12 de fevereiro de 2014.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

12/02/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.541 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : COBRAPOL - CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE  
TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL ROLDI DE FREITAS RIBEIRO  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**AM. CURIAE.** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB  
**ADV.(A/S)** : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR E  
OUTRO(A/S)

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (COBRAPOL) em face do art. 28, inciso V, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), por meio do qual se veda o exercício de advocacia pelos servidores policiais. Eis o teor do dispositivo questionado:

“Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

(...)

V - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza.”

Sustenta a autora, em síntese, que o preceito questionado ofende o princípio da isonomia (art. 5º, **caput**, CF/88), pois, ao impedir o exercício da advocacia pelos policiais, teria conferido “tratamento diferenciado odioso” à categoria, em detrimento de outros servidores públicos que podem exercer a referida atividade. Segundo a autora:

**ADI 3541 / DF**

“Os policiais não intimam em Processo Civil e Trabalhistas; os policiais não participam de quaisquer relações jurídicas processuais de cunho privado. Os policiais não têm como influir em qualquer processo em trâmite na Justiça, nestes casos aludidos. Exceção far-se-ia, como nos demais cargos ‘impedidos’ pelo Estatuto da Ordem, na atuação contra a Fazenda Pública que os remunere e na seara processual penal (neste caso a Fazenda, por intermédio do Ministério Públicos, encontra-se em juízo), haja vista que não se pode admitir tratamento díspar às partes que demandam em juízo” (fls. 7/8).

Aplicado o rito do art. 12 da Lei 9.868/99 (fl. 46/47), o Presidente da República prestou informações (fls. 57/81) no sentido (i) da ausência de impugnação devidamente fundamentada; (ii) da ilegitimidade ativa da requerente; (iii) da falta de pertinência temática; e (iv) da improcedência, quanto ao mérito, da ação.

A Presidência do Congresso Nacional (fls. 84/90) manifestou-se pela constitucionalidade do referido dispositivo.

A Advocacia-Geral da União pronunciou-se pela improcedência do pedido, destacando que a advocacia e a atividade policial têm natureza distinta - cada qual com a sua importância e destaque na Constituição Federal -, podendo, no entanto, o exercício simultâneo dessas atividades acarretar prejuízo ao bom desempenho das referidas atividades, além de gerar interferências recíprocas indesejáveis, razão pela qual o legislador instituiu a referida proibição.

A Procuradoria-Geral da República manifestou pela constitucionalidade do art. 28, inciso V, da Lei 8.906/94, tendo em vista que os “policiais devem exercer com exclusividade a incumbência de segurança pública em busca da preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (fl. 105).

É o relatório.

Junte-se aos autos e distribuam-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9º da Lei nº 9.868/99 e art. 172 do RISTF).

A julgamento pelo Plenário.

12/02/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.541 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Como relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se questiona a validade de preceito contido no Estatuto da Advocacia por meio do qual se veda o exercício da atividade de advocacia por aqueles que desempenham, direta ou indiretamente, serviço de caráter policial.

Quanto às preliminares levantadas pela Presidência da República, não há razão para serem acolhidas. Vejamos.

Alega-se em primeiro lugar que a inicial faleceria de idoneidade para a instauração do processo objetivo, porque desatendido o art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/99, no tange à falta de argumentação específica sobre a apontada inconstitucionalidade do dispositivo. Não verifico, contudo, razão para acolher a preliminar arguida, porquanto a afirmação de ofensa ao princípio da isonomia pela autora é de suficiente densidade para o processamento do pedido, guardando com ele consonância e coerência lógica.

Ademais, não paira dúvida acerca da legitimidade ativa da requerente para a deflagração de controle abstrato de normas, na forma do art. 103, inciso IX, da Constituição Federal, já havendo reconhecimento expresso nesse sentido em diversos precedentes da Corte (ADI nº 3.235/AL, DJe de 12/3/10; ADI nº 3.582/PI, DJe de 17/8/07 e ADI nº 3.000/CE, DJ de 17/2/06). Por fim, resta atendido o requisito da pertinência temática, já que a proibição, embora estatuída na esfera profissional da advocacia, diz respeito à categoria representada pela autora, qual seja, a classe dos policiais civis.

No mérito, discute-se sobre a ocorrência ou não de violação do princípio da igualdade pelo dispositivo impugnado, na medida em que a lei veda o exercício da advocacia aos policiais, e não o faz em relação a outras categorias de servidores públicos.

**ADI 3541 / DF**

Conforme expresso na Constituição Federal, é lícito o exercício de qualquer trabalho, ofício e profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 5º, inciso XIII). Trata-se de nítido exemplo de norma de eficácia contida ou restringível, haja vista que, a despeito da liberdade ampla de atuação, existe espaço normativo delegado ao legislador federal ordinário (art. 22, inciso XVI, CF/88) para conformar tal liberdade ao atendimento de certos critérios, quando reclamado pelo interesse público, por outros valores constitucionais ou por questões de natureza ética.

A causa de incompatibilidade prevista no dispositivo questionado não se presta para fazer qualquer distinção qualificativa entre a atividade policial e a advocacia. Cada qual presta serviços imensamente relevantes no âmbito social, havendo, inclusive, previsão expressa na Carta Magna a respeito dessas atividades.

O que pretendeu o legislador, como salientaram os demais atores processuais, foi estabelecer cláusula de incompatibilidade de exercício simultâneo das referidas atividades, por entendê-lo prejudicial às relevantes funções de ambas as atividades. Como ressaltado nas diversas manifestações contidas nos autos, a atuação concomitante refletiria certa problemática:

a) da perspectiva da advocacia, pela interferência direta dos policiais civis na fase inquisitorial da persecução penal (inquérito policial), a qual, conquanto não constitua peça imprescindível da propositura da ação penal, configura elemento de substancial importância para o processo;

b) do ponto de vista da atividade policial, no sentido da necessidade de exclusividade no desempenho da função, como se observa, por exemplo, na lei de regência dos funcionários policial civis da União (atual Polícia Federal) e do Distrito Federal (art. 4º da Lei 4.878/65).

Nesse sentido vão as informações do Congresso Nacional:

“Há no presente, com efeito, uma motivação razoável e lógica para a existência do fato de *discrímen*. Os servidores policiais – e também os servidores do Judiciário, os servidores do Fisco, etc. – encontram-se em condições de elevada

**ADI 3541 / DF**

proximidade com a instauração de litígios jurídicos, de modo que a norma pretendeu evitar riscos de captação ou inculcação de clientela, influência indevida, privilégios de acesso, etc.

Não bastasse, há ainda a possibilidade de insuperável conflito de interesses. Por exemplo, se um empresário deseja cancelar um auto de infração tributária, seria inaceitável que pudesse contratar serviços advocatícios de um servidor civil que integra o departamento que lavrou a sanção.

Da mesma maneira seria inaceitável, por exemplo, que um detento pudesse contratar os serviços advocatícios de um servidor policial que integra a corporação que efetuou a prisão, e também seria eticamente inaceitável que um réu pudesse contratar um servidor do Judiciário que manuseia o seu processo. Todas essas situações colocariam aquele hipotético Advogado numa posição de injusto e anti-ético privilégio em relação aos demais. E isso sim afetaria o princípio da igualdade” (fls 87).

Como bem salientado pela Advocacia-Geral da União,

“(…) não se proíbe a ninguém o exercício **em separado** da advocacia **ou** da função policial – desde que preenchidos os requisitos legais de inscrição na Ordem **ou** o concurso público para a carreira de segurança pública escolhida –; o que se proíbe é o exercício simultâneo das duas atividades, haja vista o absoluto conflito de interesses entre as mesmas. Por exemplo, imagine-se a situação do delegado de polícia ou de agentes que realizaram investigações em determinado crime de homicídio procederem à defesa do acusado no Tribunal do Júri; ou, ainda, a absurda hipótese da autoridade policial que lavrou o auto de prisão em flagrante de indiciado por tráfico de entorpecentes receber do mesmo procuração e honorários advocatícios.

Tais complicações estariam presentes também no exercício das outras searas da advocacia. Embora, dogmaticamente, as áreas, *v.g.*, do Direito Civil, do Administrativo, do Trabalho, do Tributário, do Comercial e do Penal sejam distintas, na

**ADI 3541 / DF**

dinâmica da realidade elas se entrelaçam. Assim, a autoridade policial, que está constitucionalmente incumbida das funções de polícia judiciária e da apuração de infrações penais, caso pudesse se enveredar pelos caminhos da advocacia, incidiria, constantemente, em intransponíveis conflitos de interesses.

Para ilustrar, suponha-se um policial-advogado que exercesse consultoria jurídica no campo tributário ou empresarial, em que há diversas condutas tipificadas como crimes (p.ex., Leis nºs 8.021, de 1990; 8.137, de 1990, etc). Diga-se o mesmo do Direito Administrativo e do Trabalho (p. ex., Leis nºs 8.666, de 1993; 9.029, de 1995, etc). Aliás, mesmo na advocacia de Direito de Família, há constantes notícias de práticas delitivas pelas partes dos processos, consubstanciadas em ameaças, lesões corporais, injúrias, furtos, subtração de menores etc.

Além disso, as informações de inteligência policial, o porte de armas e munição, de viaturas, de algemas e de outros meios intimidatórios, a que têm acesso os policiais, gerariam, na prática, reais disparidades e privilégios em favor do '*policial-advogado*' e em prejuízo dos demais advogados. Nem se olvidem as facilitações que os policiais encontrariam, em razão direta da natureza de suas atividades.

(...)

Por fim, a valorização das carreiras policiais e das respectivas remunerações não deve trilhar o caminho da confluência com a advocacia. Ao contrário, as autoridades policiais devem se dedicar com exclusividade ao exercício de suas atribuições, sempre com ética, zelo e dedicação, em prol da dignificação institucional" (fls. 98/100).

Vê-se que referido óbice não é inovação trazida pela Lei nº 8.906/94, constando expressamente no anterior Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, Lei nº 4.215/63, que estabelecia:

"Art. 84. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades, funções e cargos:



**ADI 3541 / DF**

(...)

XII - Policiais de qualquer categoria da União, do Distrito Federal, dos Estados, Territórios e Municípios.”

Elegeu-se, portanto, critério de diferenciação compatível com o princípio constitucional da isonomia, ante as peculiaridades inerentes ao exercício da profissão de advogado e das atividades policiais de qualquer natureza.

Saliente-se que o rol de impedidos consagrado na Lei nº 8.906/94 é amplo, incluindo outras categorias de agentes políticos e servidores públicos, como os titulares de mandato eletivo, os magistrados, os membros do Ministério Público, os atuantes na área fiscal ou financeira, entre outros, cuja titularização entendeu-se incompatível com o **munus** da advocacia.

Sobre o tema da proibição do exercício da advocacia, vale lembrar precedente específico desta Corte:

“CONSTITUCIONAL. ADOGADO: EXERCÍCIO DA PROFISSÃO. INCOMPATIBILIDADE. C.F., art. 5º, XIII; art. 22, XVI; art. 37. Lei 4.215/63, artigos 83 e 84. Lei 8.906/94, art. 28. I. - Bacharel em Direito que exerce o cargo de assessor de desembargador: incompatibilidade para o exercício da advocacia. Lei 4.215, de 1963, artigos 83 e 84. Lei 8.906/94, art. 28, IV. Inocorrência de ofensa ao art. 5º, XIII, que deve ser interpretado em consonância com o art. 22, XVI, da Constituição Federal, e com o princípio da moralidade administrativa imposto à Administração Pública (C.F., art. 37, caput). II. - R.E. não conhecido” (RE 199.088/SP, Segunda Turma, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 16/4/99).

Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.541**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

REQTE.(S) : COBRAPOL - CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES  
POLICIAIS CIVIS

ADV.(A/S) : RAFAEL ROLDI DE FREITAS RIBEIRO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL -  
CFOAB

ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR E OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente a ação direta. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 12.02.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário