

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.300, DE 1996

(Apensos os Projetos de Lei nºs 3.755, de 1997, 4.529, de 1998, 926, de 1999, 5.850, de 2001, 1.373, de 2003, 4.913, de 2005, 5.518, de 2005 e 5.551, de 2005)

Suprime o inciso VI do artigo 28 e altera o inciso II do artigo 30 da Lei nº 8.906, de 4 de Julho de 1994, que “dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB”.

Autor: Deputado JAIR BOLSONARO

Relator: Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.300/1996, de autoria do Deputado Jair Bolsonaro, pretende alterar a Lei nº 8.906/94 de forma a suprimir o inciso que dispõe sobre a incompatibilidade da advocacia com a atividade dos militares da ativa, impedindo-os de exercer aquela profissão somente contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público.

Sustenta o autor da proposição que haveria discriminação com os servidores militares, já que há servidores civis que podem exercer a advocacia, de modo que o projeto corrige tal distorção.

A essa proposição foi apensado o **PL 3.755, de 1997**, o qual objetiva permitir que os membros do Poder Legislativo Municipal advoguem contra ou a favor das mesmas pessoas jurídicas acima mencionadas, ao argumento de que o impedimento não se justificaria no caso

de Vereadores de pequenas cidades, que receberiam remuneração quase simbólica.

Também apensado foi o **PL 4.529, de 1998**, através do qual se revogam as incompatibilidades abordadas pelos incisos IV, V, VI e VII do artigo 28 do Estatuto da Advocacia, relativas aos ocupantes de cargos ou funções vinculados ao Poder Judiciário ou a atividade policial, aos que exercem serviços notariais ou de registro, aos militares e aos que tenham competência de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos e contribuições previdenciárias.

Alega o autor da proposta que tais incompatibilidades violam os direitos constitucionais de cidadania, dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Igualmente apensado encontra-se o **PL 926, de 1999**, através do qual se afasta a incompatibilidade dos Membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais no caso de Município de pequena expressão populacional, assim definido pelo Conselho Seccional da OAB do Estado a que pertence o Município em questão. O autor da proposição crê que somente nas grandes metrópoles se justificaria a vedação à advocacia, até mesmo pela carência de profissionais do Direito para atender à população dos Municípios menores.

Ainda em apenso e com justificativa semelhante, está o **PL 5.850/2001**, que altera a redação do inciso I do artigo 28 da Lei nº 8.906/94, excluindo da incompatibilidade os Membros da Mesa do Poder Legislativo e seus respectivos substitutos.

Já o **PL 1.373, de 2003**, acrescenta um parágrafo ao artigo 28 do Estatuto da Advocacia para determinar que a incompatibilidade referente aos ocupantes de cargos vinculados à atividade policial e aos militares da ativa não alcança a defesa de causas próprias de qualquer natureza.

Apenso também está o **PL 4.913, de 2005**, que altera o inciso I do art. 28 do Estatuto da Advocacia para excluir os membros da Mesa do Poder Legislativo Municipal da proibição ao exercício da advocacia.

Foi apensado o **PL 5.518, de 2005**, que acrescenta parágrafo ao art. 28 do Estatuto da Advocacia para permitir o exercício da

advocacia pelos membros da Mesa do Poder Legislativo dos municípios com até duzentos mil eleitores.

Por fim, encontra-se em apenso o **PL 5.551, de 2005**, que inclui o parágrafo terceiro ao art. 28 da Lei n.º 8.906/94, de modo a estabelecer que a incompatibilidade que toca a atividade policial e os militares da ativa não alcança o exercício da advocacia em causa própria e a defesa de parentes até o segundo grau, inclusive por afinidade.

As proposições foram distribuídas a esta Comissão para análise conclusiva acerca de sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, não tendo sido apresentadas emendas no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

As proposições estão abrangidas pela competência privativa da União para legislar sobre direito civil, legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária (artigos 22, I, 48, *caput*, e 61, da Constituição da República).

Não há problemas de juridicidade, mas a técnica legislativa está a merecer aprimoramento, a fim de adequá-la aos ditames da Lei Complementar nº 95/98. Assim é que falta ao PL 2.300/96 a expressão “NR” após a nova redação atribuída ao inciso II do artigo 30 da Lei nº 8.906/94, sendo a maioria dos projetos carente de um artigo inaugural que delimita o objeto da lei.

Quanto ao mérito, entendemos que o tratamento atualmente dispensado à matéria deve ser mantido, não prosperando as sugeridas alterações.

Com efeito, não merece o nosso apoio a pretensão contida nos **Projetos de Lei nºs 2.300/96, 4.529/98, 1.373/03 e 5.551/05** no sentido de alterar as disposições do Estatuto da Advocacia que determinam a incompatibilidade da atividade dos militares da ativa com o exercício da advocacia, mesmo em causa própria.

O argumento de que haveria discriminação em relação aos militares da ativa em virtude de não existir a mesma proibição para os servidores civis não encontra respaldo legal, seja pelo conceito do princípio da isonomia, seja pelo próprio equívoco da afirmação.

Isso porque o princípio da igualdade inserto no artigo 5º da Constituição Federal veda tratamento diferenciado a pessoas que se encontrem na mesma situação, mas permite a diversidade de tratamento quando houver justificada razão para o *describen*. Aplicar o princípio da isonomia significa justamente, na dicção do saudoso Rui Barbosa, tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desigualam.

E os militares são sempre os primeiros a ressaltar, com razão, as características próprias e singulares que os distinguem das demais carreiras, inclusive as denominadas “carreiras de Estado”. A administração militar possui regime jurídico próprio dotado de inúmeras especificidades que justificam seu tratamento diferenciado, estando a permissão do exercício da advocacia em colisão com a disponibilidade total e dedicação integral que exige a atividade militar, por força do Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880/80, artigo 28, VII).

Mesmo a advocacia em causa própria coloca o militar numa situação comprometedora, na medida em que enseja o choque do interesse público com o privado. A possibilidade de advogar inclusive contra a União contraria princípios basilares das Forças Armadas, como a hierarquia e a disciplina (artigo 142 da Constituição Federal e artigo 2º da Lei nº 6.880/80), e a própria Carta Magna faz alusão às “situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades” (artigo 142, X).

Por outro lado, é equivocada a assertiva no sentido de que a vedação ao exercício da advocacia seria discriminatória por somente atingir os militares e não os servidores públicos civis. Ora, ainda que não decorra do Estatuto da OAB, inúmeras são as carreiras civis que se encontram, por força de norma constitucional ou de estatuto próprio, impedidas de exercer a advocacia privada. Apenas a título de exemplificação, assim se dá com os Juízes, Promotores de Justiça, Procuradores da República, Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais, Defensores Públicos da União, dentre outros.

Até mesmo a alegação de que as proposições viabilizariam o exercício, pelos militares, da advocacia ligada unicamente à assessoria jurídica interna não encontra ressonância e seria inconstitucional, uma vez que as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo são atribuições constitucionais da Advocacia-Geral da União (artigo 131 da CF/88 e artigo 11 da Lei Complementar nº 73/93 – Lei Orgânica da AGU).

Os **Projetos de Lei nºs 4.529/98, 1.373/03 e 5.551/05** vão além e permitem a advocacia não só aos militares mas também aos ocupantes de cargos ou funções vinculados ao Poder Judiciário ou a atividade policial, aos que exercem serviços notariais ou de registro, e aos que tenham competência de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos e contribuições previdenciárias.

Parece-me temerário admitir a advocacia privada a pessoas que têm trânsito extremamente facilitado junto aos magistrados e serventuários de Justiça, o que estimularia o tráfico de influência, bem como àquelas que fariam de sua profissão principal meio de captação de clientela, colocando em risco sua isenção no exercício da função pública.

De outro lado, os **Projetos de Lei nº 3.755/97, 926/99, 5.850/01, 4.913/05 e 5.518/05** visam a permitir que os membros do Poder Legislativo Municipal ou de sua respectiva Mesa possam advogar, aos argumentos de que (i) a vedação somente se justifica nos grandes centros urbanos; (ii) que a restrição afronta o princípio da proporcionalidade; (iii) que a carência de advogados nos pequenos Municípios seria em parte suprida com a medida ora proposta; e (iv) que apenas 44 dos 5.561 municípios possuem mais de duzentos mil eleitores, sendo, pois, pequenos e com recursos limitados, o que justifica a advocacia pelos membros da Mesa de seu Poder Legislativo.

Em relação aos membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais, o art. 28, inciso I, da Lei nº 8.906, de 1994, atualmente estabelece que são eles totalmente proibidos de exercer a advocacia enquanto ocupem tais cargos.

Nessa hipótese, a proibição total para a prática da advocacia tem razão de existir e há de ser mantida, pois tanto os membros da Mesa do Poder Legislativo quanto seus substitutos legais exercem funções

diretivas, executivas e disciplinares, bem como funcionam como ordenadores das despesas da respectiva Casa.

Na prática, são funções incompatíveis com o exercício da advocacia, haja vista a possibilidade de interferência do interesse particular no desempenho do múnus público.

É inegável que a presença de bacharéis de Direito entre os integrantes da Mesa do Poder Legislativo somente a engrandece e contribui para a plena satisfação do interesse público, tendo em vista que seus conhecimentos jurídicos sempre os auxiliam no desempenho de suas funções.

Há de se perceber, contudo, que a proibição legal não impede que bacharéis em direito desempenhem tais funções, mas sim que bacharéis em direito no exercício da advocacia o façam. Nesse caso, o exercício do múnus público não há como ser dissociado do ônus de abdicação da prática da advocacia enquanto o membro da Mesa ou seu substituto legal exercer tal função.

No tocante à alegação de falta de profissionais do direito para atender a população, ressalte-se que esse problema deve ser resolvido de outra forma, qual seja, através da implementação da Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado e cuja estruturação é dever constitucional (artigo 134 da CF/88).

Em relação aos demais membros do Poder Legislativo, em seus diferentes níveis, assinale-se que para eles existe proibição parcial para o exercício da advocacia.

Nos termos do art. 30, inciso II, da Lei 8.906, de 1994, atualmente são eles impedidos de exercer a advocacia contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público.

Não há motivo para se afastar tal proibição, ainda que diante da alegação de que o impedimento da prática da advocacia contra ou a favor dessas pessoas jurídicas afastaria das Câmaras Municipais muitos profissionais do direito cuja contribuição ao processo legislativo poderia ser relevante.

De fato, muitas vezes o exercício da advocacia contra ou a favor das pessoas jurídicas acima citadas é economicamente mais rentável do que o exercício do mandato de vereador. Assim sendo, diante da incompatibilidade do exercício de uma função pública com a prática da advocacia contra ou a favor de pessoas jurídicas de direito público, é prudente e ético que o profissional dela se afaste para que melhor exerça o patrocínio das causas que julgar de seu interesse.

Ademais, não há motivo para se afastar essa proibição sob o argumento de que a remuneração dos membros do Poder Legislativo Municipal é quase simbólica. O fato de ser o vereador impedido de advogar contra ou a favor das pessoas jurídicas mencionadas não o impede de exercer a advocacia em relação a outras pessoas. Não sevê, pois, efetivo prejuízo na remuneração advinda da prática da advocacia.

Não há, como visto, que se falar em violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, já que a restrição encontra fundamento legítimo e suficiente, sendo compatível com o princípio da isonomia. Adota-se, além do imperativo ético, o entendimento de que a advocacia é incompatível com funções ou cargos que reduzam a independência do profissional, acarretem insuperável conflito de interesses ou ensejem captação de clientela.

Diante de todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, má técnica legislativa e, no mérito, pela **rejeição dos Projetos de Lei nºs 2.300, de 1996, 3.755, de 1997, 4.529, de 1998, 926, de 1999, 5.850, de 2001, 1.373, de 2003, 4.913, de 2005, 5.518, de 2005 e 5.551, de 2005.**

Sala da Comissão, em 12 de setembro de 2005.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator