

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (Relator):

A controvérsia dos autos reside na análise de suposto vício formal no processo legislativo da Lei nº 14.365/2022, decorrente da desarmonia entre o texto votado e aprovado pela Câmara dos Deputados e a redação final do texto da lei. A desarmonia teria decorrido do fato de que a Câmara dos Deputados, ao aprovar a Lei nº 14.365/2022, não teria deliberado sobre a revogação dos §§1º e 2º do art. 7º do Estatuto da OAB e, mesmo assim, na redação final do texto legal, constou que tais dispositivos teriam sido revogados.

Antes da Lei nº 14.365/2022, os §§1º e 2º do art. 7º do Estatuto da OAB tinham a seguinte redação:

Art. 7º São direitos do advogado: (...)

§ 1º Não se aplica o disposto nos incisos XV e XVI:

1) aos processos sob regime de segredo de justiça;

2) quando existirem nos autos documentos originais de difícil restauração ou ocorrer circunstância relevante que justifique a permanência dos autos no cartório, secretaria ou repartição, reconhecida pela autoridade em despacho motivado, proferido de ofício, mediante representação ou a requerimento da parte interessada;

3) até o encerramento do processo, ao advogado que houver deixado de devolver os respectivos autos no prazo legal, e só o fizer depois de intimado.

§ 2º O advogado tem imunidade profissional, não constituindo injúria, difamação ou desacato puníveis qualquer manifestação de sua parte, no exercício de sua atividade, em juízo ou fora dele, sem prejuízo das sanções disciplinares perante a OAB, pelos excessos que cometer.

DA TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O processo legislativo da Lei nº 14.365/2022 teve início com a apresentação do Projeto de Lei nº 5.284/2020, de autoria do Deputado Paulo Abi-Ackel. **A proposta original não tinha nenhuma menção à revogação dos §§1º e 2º**¹ (eDoc. 6).

A relatoria do Projeto foi assumida pelo Deputado Lafayette de Andrada. Em seu parecer, o parlamentar não menciona a revogação de dispositivo que trata de direitos do advogado (eDoc. 8 - fls. 1-6). O parecer é claro no sentido de que a proposta legislativa tem por finalidade *“incluir disposições sobre atividade privativa de advogado, a fiscalização, a competência, as prerrogativas, as sociedades de advogados, o advogado associado, os honorários advocatícios e os limites de impedimentos ao exercício da advocacia”* e, dessa forma, promover um *“reforço das prerrogativas dos advogados”*. A ideia do legislador, conforme demonstra o parecer do Relator, era de incluir novas prerrogativas no art. 7º, e não extingui-las.

Porém, no momento da elaboração do Projeto Substitutivo, os dispositivos, que deveriam ser acrescentados ao art. 7º, foram equivocadamente numerados como §§1º e 2º (eDoc. 7):

“Art. 7º.....

“§ 1.º Incluídos no plenário virtual o julgamento dos recursos e ações originárias, sempre que a parte requerer a sustentação oral em tempo real ao julgamento, o processo será remetido para a sessão presencial ou telepresencial.

§ 2.º Poderá o advogado realizar a sustentação oral no recurso interposto contra a decisão monocrática de relator, que julgar o mérito ou não conhecer dos seguintes recursos: (...)”

A Câmara dos Deputados aprovou o Projeto Substitutivo nesses termos (eDoc. 8 - fls. 6-25). A inexistência de indicação de que os dispositivos aprovados seriam os novos parágrafos do art. 7º foi o primeiro erro procedimental no processo legislativo.

O segundo erro ocorreu na consolidação da redação final do texto pela Câmara

¹ Art. 4º Substitua-se, no § 6º do art. 7º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, a expressão “indícios” por “provas previamente periciadas e validadas pelo Poder Judiciário”.

dos Deputados. A Câmara deu interpretação - equivocada - ao texto aprovado no sentido de que os parágrafos então vigentes teriam sido revogados, embora, conforme demonstrado, isso não constasse expressamente no texto do Projeto Substitutivo. Por isso, a redação final da proposta foi consolidada nos seguintes termos:

“art. 7º.....

§ 1º (Revogado).

1) (revogado);

2) (revogado);

3) (revogado).

§ 2º (Revogado).

§ 2º-A Incluídos no plenário virtual o julgamento dos recursos e das ações originárias, sempre que a parte requerer a sustentação oral em tempo real ao julgamento, o processo será remetido para a sessão presencial ou telepresencial.

§ 2º-B Poderá o advogado realizar a sustentação oral no recurso interposto contra a decisão monocrática de relator que julgar o mérito ou não conhecer dos seguintes recursos ou ações:”

A revogação dos §§1º e 2º, no entanto, não foi objeto de deliberação ou de discussão entre os parlamentares (eDoc. 9 - discussões sobre o Projeto), mas resultado de erros na elaboração da redação final. O texto foi, com seus erros, enviado para apreciação pelo Senado Federal, nos termos do art. 65 da Constituição².

DA TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

Conforme informações prestadas pelo Senado Federal (eDoc. 24), inicialmente a proposta foi despachada à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e

² Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

distribuída à relatoria do Senador Weverton (PDT/MA). O relatório do Senador foi aprovado pela Comissão, em Reunião Ordinária, no sentido de acolher as Emendas nº 3-CCJ e 4-CCJ (de redação), de autoria do próprio relator. **As emendas aprovadas não tiveram relação com os dispositivos objeto desta ADI nº 7231³.**

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, o Senador Weverton Rocha apresentou parecer e, na linha do que constava na redação final enviada pela Câmara, observou que o Projeto substitutivo revogava os §§1º e 2º do art. 7º (eDoc. 21):

“O PL propõe a revogação dos §§ 1º e 2º do art. 7º. A revogação do § 1º implicará a inversão do sentido da norma – ou seja, de proibição a permissão – que não permite ao advogado ter vista dos autos ou retirar o processo:

i) sob regime de segredo de justiça;

ii) quando neles existirem documentos originais de difícil restauração ou ocorrer circunstância relevante que justifique a sua permanência no cartório, secretaria ou repartição, reconhecida pela autoridade em despacho motivado, proferido de ofício, mediante representação ou a requerimento da parte interessada; e

iii) até o encerramento do processo, ao advogado que houver deixado de devolver os respectivos autos no prazo legal, e só o fizer depois de intimado. No tocante ao § 2º, a sua revogação implicará a supressão da imunidade profissional do advogado quanto aos excessos que cometer, segundo a qual não constitui injúria ou difamação puníveis qualquer manifestação de sua parte, no exercício de sua atividade, em juízo ou fora dele, sem prejuízo das sanções disciplinares perante a OAB.”

Conforme informações prestadas pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, *“embora tenha sido referida no Parecer da CCJ, a revogação dos dispositivos em questão não foi objeto de análise de mérito por parte do relator, nem teve sua discussão retomada durante os debates havidos na Comissão”* (eDoc. 24 - fl. 5). A proposição foi

³ Por sua vez, a Emenda nº 2, que altera o §6ºA do art. 7º da Lei nº 8.906/94, na redação dada pelo PL nº 5.284/2020 foi incluída para deixar expresso que a medida judicial cautelar que importe na violação do escritório ou do local de trabalho será determinada em hipótese excepcional compreende inclusive a residência do advogado.

encaminhada ao Plenário do Senado Federal, momento em que foram apresentadas as Emendas nº 5 a 19. Nenhuma delas versava sobre a revogação dos §§1º e 2º do art. 7º da Lei nº 8.906/1994. Na deliberação de Plenário, o projeto foi aprovado com as Emendas nº 3 e 4-CCJ e 5-PLEN, todas elas de redação, nos termos do parecer apresentado pelo Senador Weverton (eDoc. 24 - fl. 5).

Posteriormente, a proposta foi remetida ao Ministro de Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República para submissão dos autógrafos do projeto à sanção presidencial. Nos autógrafos, foram incluídos novos parágrafos no art. 7º do Estatuto da OAB (§§ 2º-A e 2º-B), ao passo em que os antigos §§1º e 2º do art. 7º passaram a constar como revogados, conforme transcrito a seguir:

“art. 7º.....

§ 1º (Revogado).

1) (revogado);

2) (revogado);

3) (revogado).

§ 2º (Revogado).

§ 2º-A Incluídos no plenário virtual o julgamento dos recursos e das ações originárias, sempre que a parte requerer a sustentação oral em tempo real ao julgamento, o processo será remetido para a sessão presencial ou telepresencial.

§ 2º-B Poderá o advogado realizar a sustentação oral no recurso interposto contra a decisão monocrática de relator que julgar o mérito ou não conhecer dos seguintes recursos ou ações:”

O §2º-A do art. 7º foi vetado pelo Presidente da República.

DA AUSÊNCIA DE DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE A REVOGAÇÃO DOS §§1º E 2º DO ART. 7º DA LEI Nº 8.906/1994

A LC nº 95/1998 dispõe que *“A cláusula de revogação deverá enumerar,*

expressamente, as leis ou disposições legais revogadas” (art. 9º). No Projeto Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados não havia menção expressa à revogação dos §§1º e 2º. A revogação não foi votada pela Câmara dos Deputados e, portanto, não obedeceu ao devido processo legislativo. Conseqüentemente, o então Presidente da República sancionou dispositivos que não foram objeto de deliberação parlamentar. A Câmara dos Deputados, o Senado Federal e até mesmo o Poder Executivo reconhecem que a revogação dos §§1º e 2º do art. 7º da Lei nº 8.906/1994 não foram objeto de deliberação pelo Congresso Nacional.

Após a sanção presidencial, o Deputado Lafayette de Andrada, ao verificar a ocorrência de erro material na lei, solicitou, de acordo com o artigo 199 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴, a correção dos autógrafos enviados ao Senado Federal para as devidas providências de republicação pelo Poder Executivo.

Diante da situação, o Presidente da Câmara dos Deputados enviou o Ofício nº 427/2022 ao Presidente do Senado Federal informando-o a respeito do erro material nos autógrafos do Projeto, bem como encaminhou novos autógrafos do Projeto de Lei com a correção do erro apontado. No ofício, o Presidente da Câmara afirma ter havido construção equivocada do art. 7º da Lei nº 8.906/1994, haja vista que o texto do Projeto Substitutivo do Senado atribuía nova redação aos §§1º e 2º do referido artigo quando, na verdade, **pretendia-se incluir novos parágrafos ao artigo, de modo que os §§1º e 2º deveriam ter permanecido em vigência**. Transcrevo o teor do documento (eDoc. 26):

“Senhor Presidente,

Informo a Vossa Excelência, com base no Of. 163/2022, de 28/06/2022, do Deputado Relator Lafayette de Andrada, que foi verificado erro material nos autógrafos do PL 5.284/2020, enviados em 18/02/2022, que “Altera as Leis nºs 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), e 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para incluir disposições sobre a atividade privativa de advogado, a fiscalização, a competência, as prerrogativas, as sociedades de advogados, o advogado

associado, os honorários advocatícios, os limites de impedimentos ao exercício da advocacia e a suspensão de prazo no processo penal”.

Trata-se de construção equivocada do art. 7º da Lei nº 8.906, de 1994, pois o texto do substitutivo dava nova redação aos §§ 1º e 2º do referido artigo (imagem abaixo) quando, na verdade pretendia-se incluir novos parágrafos ao dispositivo com a manutenção do conteúdo dos §§ 1º e 2º então vigentes.

A sobreposição de fato não ocorreu porque, em termos de técnica legislativa, quando um texto de alteração é muito distinto do vigente, a praxe desta Casa é a de revogar o texto vigente e incluir o aprovado numa nova numeração, exatamente para não haver eventual remissão equivocada.

Como os §§ 1º e 2º do substitutivo apresentavam temática diversa dos §§ 1º e 2º vigentes, a CCJC revogou os referidos parágrafos da lei, cujos textos seriam de qualquer forma sobrepostos pelos novos aprovados, e reenumerou os parágrafos propostos pelo substitutivo como §§ 2º-A e 2º-B, com base na regra de técnica legislativa seguida por esta Casa há muitos anos.

Em suma, ao indicar §§1º e 2º, embora o texto do substitutivo não os revogue explicitamente, traz o comando de sobreposição pela indicação específica de §§ 1º e 2º. Portanto, não importa a técnica legislativa utilizada – seja a de sobreposição, conforme indicada no substitutivo erroneamente, seja a de revogação e renumeração, quando os textos são distintos – os §§1º e 2º, da forma como proposto no substitutivo do parecer, não teriam sido mantidos.

Por esse motivo, como a intenção não era a de sobrepor ou revogar os §§ 1º e 2º da Lei nº 8.906, de 1994, então vigentes, mas sim a de acrescentar ao art. 7º novos parágrafos, como já explicitado, solicito, as devidas providências de Vossa Excelência perante o Poder Executivo para republicação, visto que o projeto já foi sancionado. Seguem novos autógrafos com a devida correção.

Atenciosamente,

ARTHUR LIRA

Presidente”

Em razão dessa comunicação, o Presidente do Senado Federal enviou o Ofício nº 599/2022 ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, o que deu origem à Mensagem nº 155/2022, do Presidente do Senado Federal para a Presidência da República. No documento, o Presidente do Senado comunicou o erro material dos primeiros autógrafos enviados à sanção presidencial e, com base no inciso III do art. 325 do Regimento Interno do Senado Federal, pediu a correção do erro mediante a exclusão da revogação dos §§1º e 2º do art. 7º da Lei nº 8.906/1994 (eDoc. 24).

No entanto, mesmo comunicada de que tinha erro material, a Presidência da República não promoveu a correção do erro. Foi mantida a redação da Lei nº 14.365/2022, o que deu ensejo à presente ação direta por vício formal de inconstitucionalidade.

Tanto os erros de procedimento como o erro material contidos na lei foram reconhecidos pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional nestes autos. O Poder Executivo, por meio da Advocacia-Geral da União, admitiu o fato e pediu a procedência desta ação direta, conforme manifestação assim ementada (eDoc. 34):

Processo legislativo. Artigo 2º da Lei nº 14.365/2022, que revoga os §§ 1º e 2º do artigo 7º da Lei nº 8.906/1994. Alegação de vício formal na tramitação do respectivo projeto de lei, em suposta ofensa ao Estado de Direito e aos princípios republicano e do devido processo legislativo (artigos 1º e 59 e seguintes da Carta). Alteração do posicionamento anteriormente apresentado pela Advocacia-Geral da União. Disposições suprimidas da redação final do projeto de lei por erro de técnica legislativa. **Não tendo havido qualquer deliberação parlamentar pela revogação dos §§ 1º e 2º do artigo 7º da Lei 8.906/1994, a sua ocorrência traduz-se, em última análise, em violação ao devido processo legislativo.** Precedente dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo requerente

A União afirmou que *“as informações trazidas aos autos não deixam dúvidas quanto à ausência de intenção do legislador de revogar os §§ 1º e 2º do artigo 7º da Lei nº*

8.906/1994. Afinal, “o objetivo global da proposição legislativa foi o de ampliar a proteção às prerrogativas dos advogados, de modo que seria de todo incoerente suprimir o dispositivo que assegura uma das mais relevantes garantias da advocacia: a imunidade de manifestação no exercício de sua atividade” (eDoc. 34).

Na mesma linha foi a manifestação do Senado Federal, ao destacar que “na redação final, houve, por erro de fato, o ajuste para inserir a expressão “revogado” nos aludidos parágrafos, renumerando-se os textos aprovados (que formaram os §§2º-A e 2º-B, o primeiro vetado). Essa redação final, no entanto, foi apreciada sem prévia distribuição de avulsos ou de minuta, conforme se verifica das notas taquigráficas da sessão (em que se informa que a redação estava sobre a Mesa) – e, portanto, os parlamentares votaram sem condições de verificação de que o texto em Mesa correspondia a conteúdo distinto (por erro de fato) do inicialmente objeto de deliberação” (eDoc. 23).

O erro também foi observado pela Procuradoria-Geral da República ao ressaltar, em seu parecer, que “Não se extrai, da ata da sessão deliberativa de 16.2.2022 da Câmara dos Deputados, nenhuma referência a eventual proposta de possibilitar aos advogados fazer carga de autos em segredo de justiça ou que contenham documentos de difícil restauração (art. 7º, § 1º, do EOAB), ou de revogar-lhes a imunidade profissional (art. 7º, § 2º)”. Não houve “efetiva deliberação exigida para a plena observância do devido processo legislativo” pois “a supressão de dispositivos aqui impugnada foi sancionada e promulgada sem a necessária aprovação pela Câmara dos Deputados” (eDoc. 32).

DO VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE

O processo legislativo é expressão do pluralismo democrático. A fase da deliberação é a principal do processo legislativo. Nela e por ela o Legislativo estabelece as normas do ordenamento jurídico⁵. No Estado Democrático de Direito, “a lei é expressão da vontade parlamentar”⁶. No caso dos autos, verifico que o texto da Lei nº 14.365/2022, no ponto em que revoga os §§1º e 2º do art. 7º, não foi objeto de deliberação pelo Congresso e, portanto, não representa a vontade parlamentar.

Houve, portanto, uma cadeia de erros no processo de formação da Lei nº 14.365/2022 que resultaram em ^{grave}

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 211.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 82.

erro material na redação final do texto e na distorção da manifestação de vontade do Poder Legislativo. O erro no processo de formação das leis que distorça a manifestação de vontade do Poder Legislativo enseja a inconstitucionalidade formal, por violação ao devido processo legislativo, previsto nos arts. 59 e seguintes da Constituição Federal, e ao princípio democrático (art. 1º, *caput*, CF)

É certo que o exame da tramitação legislativa, pelo STF, é restrita à observância das regras constitucionais do processo legislativo. Não cabe ao Tribunal emitir juízo sobre a aplicação dos regimentos internos das casas legislativas. A questão regimental estrita é "*interna corporis*" (MS 20.471-DF, REZEK). Porém, no caso, há fundamento constitucional que justifica a intervenção do Poder Judiciário.

O próprio Senado Federal requereu o afastamento da proteção dos atos *interna corporis* para que este Supremo Tribunal Federal corrija o erro no processo legislativo que deu ensejo à revogação dos §§1º e 2º do art. 7º do Estatuto da OAB (eDoc. 23):

“O debate acerca da existência do aludido vício, portanto, deixa de constituir uma mera hipótese, encartada no âmbito de proteção dos atos *interna corporis*, e deve ser tomado como matéria de fato certa pelo Supremo Tribunal Federal, já que reconhecida institucionalmente por ambas as Casas do Legislativo.”

Por essas razões, voto no sentido de julgar **procedente** o pedido para declarar formalmente inconstitucional o art. 2º da Lei nº 14.365/2022, exclusivamente no ponto em que revoga os §§1º e 2º do art. 7º da Lei nº 8.906/1994. Em razão da declaração de inconstitucionalidade, fica restabelecida a vigência dos §§1º e 2º do art. 7º da Lei nº 8.906/1994.

É como voto.